

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

*Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguet**

I. INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo es una institución que desde sus primeros años de vida en México, a mediados del siglo XIX, fue sufriendo transformaciones que complejizaron su naturaleza, ampliando poco a poco los supuestos de su procedencia y, por ende, también su extensión protectora y sus ámbitos de aplicación. Esta situación ha hecho que se considere, por parte de un sector de la academia (y por parte también de algunos actores jurídicos), que el amparo se ha desviado de su finalidad primordial originaria, que era “la protección de los derechos de los habitantes de la república”, desnaturalizándose y ocasionando con ello serios problemas en la organización jurídico-constitucional mexicana, específicamente en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, puede decirse que el juicio de amparo en realidad ha evolucionado más allá de la idea con la que originalmente fue concebido, hasta llegar a convertirse en nuestros días en una auténtica federación de instrumentos procesales de carácter constitucional y que, como es natural y lógico, ha tenido luces y sombras.

Esta ampliación o extensión protectora del juicio de amparo, específicamente en lo que al asunto del amparo judicial se refiere, ha suscitado múltiples cuestionamientos en relación con temas como el llamado federalismo judicial, el control de la constitucionalidad y, en general, con la materia de amparo, generando también algunos interrogantes sobre el presente y el futuro de estos asuntos.

Precisamente, algunas de estas problemáticas relacionadas con el amparo judicial se abordarán en este texto con la finalidad no de resolverlas, sino de generar reflexión y discusión sobre las mismas, justo ahora que se cumplen 150 años del

* Especialista en temas de derechos humanos. Profesor de Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la Universidad Iberoamericana Campus León.

histórico fallo de la Suprema Corte en el caso de Miguel Vega en 1869, mismo que marcaría el rumbo del amparo directo o amparo judicial en México.

II. EL SURGIMIENTO DEL AMPARO JUDICIAL

Como es bien sabido, el amparo mexicano surgió en la vida nacional (aunque ya antes había sido establecido a nivel local en Yucatán) a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuyo artículo 25 establecía su procedencia para la protección de los derechos de los habitantes de la república establecidos en la Constitución y leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo. Posteriormente, en la Constitución de 1857, en su artículo 101, se establecería como un juicio en contra de leyes o actos de cualquier autoridad que violaran garantías individuales o que vulneraran la esfera competencial, ya fuera de los estados, o bien, de la autoridad federal. En tal virtud, se mejoraba lo estipulado en el Acta de Reformas de 1847, al no limitar la acción protectora del Estado solo a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo, sino que lo extendía a leyes o actos de cualquier autoridad, incluyendo, por supuesto, a las violaciones verificadas por parte del poder judicial.¹ Como se puede apreciar, el amparo fue concebido como un instrumento de protección de la Constitución en beneficio de los particulares que pudieran resultar afectados por las violaciones a la misma; sin embargo, a los pocos años de su surgimiento, el ámbito de protección constitucional con el que primeramente fue concebido se vería ampliado sustancialmente, convirtiéndolo también en un medio de control de la legalidad de las sentencias de todos los tribunales del país.

Esta extensión protectora, con tintes “casacionistas”, sería duramente criticada por algunos sectores académicos y actores jurídicos, mientras que, al mismo tiempo, sería impulsada y apoyada por otros, lo que daría lugar a una intensa polémica que tendría su impacto y consecuencias no solo en el ámbito de los asuntos resueltos, sino que se reflejaría también en los cambios establecidos en las leyes reglamentarias respectivas, así como en la jurisprudencia de la época, dejando así una profunda huella en la historia jurídica mexicana, a tal grado que dicha polémica, debate y discusión sobre el tema han subsistido hasta nuestros días como una cuestión pendiente de resolverse.

El núcleo de la cuestión consistió en la inclusión del artículo 14 en la Constitución de 1857, que estableció en su texto: “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Dicho artículo daría lugar a la denominada *garantía de la exacta aplicación de la ley*, con lo cual el amparo dejó de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro, para adquirir, además, la

¹ Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente del 1856-1857*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 115.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

función de controlador de la legalidad de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.² Lo anterior debido a que el artículo mencionado abría la puerta para que, por medio del amparo, se examinara el apego de las sentencias a las leyes, o sea, la “correcta” aplicación de la ley por parte de los jueces (*nomofilaquia*), tanto federales como locales. Tal circunstancia llevaría a que se analizara en el amparo la legalidad de las resoluciones judiciales, es decir, que se revisara la legislación directamente y la Constitución solo de manera indirecta.

Esta situación llevó a que, tratando de evitar la “desnaturalización” del amparo y los “males” que ello podría acarrear, se estableciera de manera tajante en la Ley de Amparo de 19 de enero de 1869, en su artículo 8, que: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Este precepto tendría una existencia efímera, ya que al poco tiempo, el 29 de abril de 1869, la propia Suprema Corte declararían implícitamente inconstitucional dicho artículo en el célebre caso de Miguel Vega, lo que provocó incluso un enfrentamiento entre la Corte y el Congreso, y con lo cual se establecería y permitiría ampliamente la existencia del llamado amparo judicial, el cual traería la consecuencia de convertir al amparo —si bien no en todos los casos, sí en un buen número de ellos— en una auténtica casación, en un mero control de la legalidad, saturando a los tribunales federales (juzgados de distrito y Suprema Corte) de asuntos y convirtiéndolos en una instancia más —la última—, vulnerando así la autonomía de los tribunales locales con la consecuente afectación y perjuicio al sistema federal y desnaturalizando, en opinión de algunos, la institución del amparo.³

El rumbo que tomó el amparo fue censurado por diversos juristas y personalidades de la época, destacando entre ellos, como el más acérrimo crítico, don Emilio Rabasa, quien tachó de espurio, incorrecto, irreflexivo, improvisado y dislocador del sistema federal al referido artículo 14 de la Constitución de 1857 y, por tanto, lo consideró como un mal que debía ser removido y expulsado del texto constitucional; llegando incluso a escribir un libro en 1906 denominado *El artículo 14*, en el que de manera pormenorizada describe las situaciones que llevaron a que la garantía del debido proceso legal (*due process of law*) de la Constitución estadounidense fuera incorrectamente trasladado y pésimamente redactado, estableciendo un sentido totalmente distinto de aquel con el cual fue originalmente concebido, ocasionando, como ya se ha mencionado en el caso del amparo judicial, una desviación de su naturaleza de juicio constitucional, para constituirse en un auténtico recurso, cuya finalidad sería simplemente el corregir la inexacta aplicación de la ley, por lo cual dicho amparo no se distinguiría en nada de un simple recurso de apelación.⁴

² Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 20.

³ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 7a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 31, 43 y 82.

⁴ *Ibidem*, pp. 97 y 98.

III. EL DESARROLLO DEL AMPARO JUDICIAL

Es importante mencionar que, a pesar de las críticas y oposición al amparo judicial, la realidad se impuso y este fue cobrando cada vez mayor fuerza. La situación de notable desconfianza hacia los tribunales de los estados y la tendencia al centralismo judicial originaría que los litigantes utilizaran el artículo 14 constitucional como vía de procedencia del juicio de amparo y como un recurso legal en contra de la aplicación inexacta de las leyes sustantivas, con lo cual la aplicación exacta de la ley en las sentencias se constituiría en una garantía individual derivada del texto del artículo 14, arrebatando a los tribunales superiores de los estados sus funciones de última instancia en las controversias civiles y penales, para entregar esta potestad a la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, no serían ya los tribunales estatales los que declararían y fijarían la jurisprudencia interpretando sus propias leyes, sino que la Suprema Corte sería la voz final y opinión definitiva para establecer la jurisprudencia de cada estado. Así, la argucia de los abogados litigantes daría satisfacción a la realidad social y pondría en acción el verdadero espíritu colectivo, volviendo a la vieja costumbre jurídica mexicana, centralizando nuevamente la administración de justicia como en el pasado.⁵

Para tratar de evitar los efectos “nocivos” y paliar los “males” que pudiera provocar el amparo judicial, se fueron haciendo diversas modificaciones en la legislación respectiva, creándose diversas leyes reglamentarias del juicio de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX (Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, de 30 de noviembre de 1861; Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, de 19 de enero de 1869; Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal, de 5 de febrero de 1857 y de 14 de diciembre de 1882; Código de Procedimientos Federales, de 6 de octubre de 1897), cuyas disposiciones, desde entonces, vendrían a perfilar muchas de las características que incluso hoy en día subsisten en el amparo.

La regulación del juicio de amparo fue haciéndose cada vez más detallada y fue estableciendo cada vez nuevas reglas para regular los procedimientos respectivos, entre los cuales se encuentran: el establecimiento de plazos para la interposición de la demanda (1882) —que después se reducirían— (1897); la reducción de tres instancias a dos (1869); el establecimiento de causales de sobreseimiento (1882); la regulación cada vez más detallada de la suspensión de los actos reclamados; el establecimiento de rigorismos y formalismos procesales; el establecimiento del listado de casos de improcedencia (1897); el surgimiento del principio de estricto derecho (aunque ya asomaba también una tímida suplencia de queja en la cita de preceptos), de instancia de parte agraviada y, por supuesto, el de relatividad de las sentencias de

⁵ Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2004, t. I, p. 123.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

amparo; la aparición de la figura del tercero perjudicado (1897); el establecimiento de multas al quejoso cuando el amparo se declare improcedente (1897) o se niegue por falta de motivo fundado para pedirlo (a partir de 1869); la concesión de mayores derechos procesales a la autoridad responsable; la posibilidad de presentar la demanda ante otras autoridades (jueces de primera instancia, jueces de paz, alcaldes o conciliadores) en donde no exista juez de distrito como una jurisdicción auxiliar (1882 y 1897).

Como se puede apreciar, los cambios que fueron introduciéndose en la regulación del amparo, en muchos de los casos, lejos de resolver el problema y de ayudar, vendrían a complicar más las cosas, pues el amparo se fue convirtiendo en un proceso cada vez más y más complejo, con más reglas y más formalismos (como puede apreciarse del incremento en el número de artículos: de 34 en la primera ley de 1861 a 105 en el código de 1897), lo cual fue haciéndolo cada vez más inaccesible al pueblo en general, condenándolo a ser un instrumento elitista que solo podía ser utilizado por unos cuantos abogados bien versados en la materia. Incluso, como sabemos, finalmente en el siglo XX vendrían a establecerse procedimientos diversos y bien diferenciados para la tramitación del amparo judicial (amparo directo o de una sola instancia) y para los otros tipos de amparo (amparo indirecto o de dos instancias).

IV. EVALUACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL AMPARO JUDICIAL EN MÉXICO

Es preciso señalar que la extensión protectora del amparo hacia la legislación ordinaria, si bien es cierto que de algún modo “pervirtió” la naturaleza constitucional del amparo con la que fue originalmente concebido y ocasionó una alta concentración de asuntos en la Suprema Corte debido al incremento desmesurado de los juicios de amparo en materia judicial,⁶ también sirvió para garantizar en muchos casos el respeto de los derechos de los individuos (debido proceso) frente a tribunales poco independientes, parciales y arbitrarios que pretendieron afectar a los justiciables. Por tal razón debemos concluir que el amparo judicial no solo se admitió como un mal necesario, sino que poco a poco se fue consolidando y fue cobrando un lugar relevante dentro de la cultura jurídica nacional, regulándose y normándose su existencia y tramitación no solo en la legislación y en la jurisprudencia, sino incluso llegando a establecer, posteriormente, en la propia Constitución (1917).

Al respecto, tampoco debemos pasar por alto que el amparo en México, en realidad, es una institución procesal muy compleja que no se agota en un solo instrumento uniforme, ya que, además de sus funciones originales de protección de los

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 527 y 528.

derechos de la persona humana consagrados en el texto constitucional y del equilibrio de las facultades de la federación y de las entidades federativas, ha asumido otras atribuciones por motivos de carácter histórico y social, que le han otorgado una estructura singular, constituyendo, como acertadamente ha señalado el maestro Héctor Fix-Zamudio, una verdadera *federación de instrumentos procesales*, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica y que, a su vez, determina una serie de aspectos peculiares propios de cada cual. Así, dentro del amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas para las que puede utilizarse, y que son: tutelar la libertad personal; combatir las leyes inconstitucionales; reclamar los actos y resoluciones de la administración; proteger los derechos sociales de los campesinos en materia agraria y, por supuesto, también como medio de impugnación de las sentencias judiciales (debido proceso), que es el tema que nos ocupa.⁷

V. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y EL FEDERALISMO JUDICIAL

El artículo 40 de la Constitución de 1917 estableció la organización de nuestro país en un Estado federal, forma de Estado compuesto, distinto y diverso de la llamada forma de Estado unitario o central, señalando que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.⁸ Esta forma de Estado federal no es por sí misma una novedad de la Constitución mexicana de 1917, pues dicha forma de Estado ya se había determinado en los textos constitucionales de 1824, 1847 y 1857, estableciendo en cada uno de ellos un sistema federal con diversas características y particularidades. Igualmente es preciso mencionar que la forma de Estado federal no ha sido la única forma de organización estatal de México, pues durante diversas etapas nuestro país ha vivido también bajo la forma de Estado central.

En cuanto a la forma federal de Estado, esta se caracteriza, como señalaba F. Jorge Gaxiola, por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos: el federal, propiamente dicho, y el local.⁹ Por tanto, y siguiendo a González Schmal, el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí y que, por

⁷ *Ibidem*, pp. 18, 19, 90 y 91.

⁸ A partir del 30 de noviembre de 2012 se estableció, mediante reforma constitucional, la laicidad del Estado mexicano, señalando que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal..., etcétera.

⁹ González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana, 2007, p. 97.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

virtud de un pacto federal (Constitución), se ligan y se integran al mismo tiempo en una sola entidad o cuerpo mayor, o sea, en un solo Estado (país), pero sin que cada una de esas partes (entidades federativas) pierda su individualidad, conservando algunas competencias y atribuciones, pero perdiendo otras para trasladarlas al cuerpo mayor.¹⁰

De esta manera, las entidades en esta forma de unión estatal sobreviven, permanecen y no desaparecen al crearse el nuevo Estado y, además, conservan la capacidad de autonormarse dándose sus propias leyes y su propia Constitución local, dentro del marco establecido por la Constitución general. Por lo tanto, la autonomía de los estados miembros será una característica esencial del Estado federal.¹¹

En la forma federal de Estado coexistirán tanto órganos de gobierno propios de cada una de las entidades federativas (órganos de gobierno o poderes locales) como órganos de gobierno del todo (órganos de gobierno o poderes federales), cada uno con sus respectivas competencias y funciones previamente asignadas y determinadas por la propia Constitución, en cuanto pacto federal, y a las cuales unos y otros deben apegarse en virtud de ser un pacto y norma jurídica suprema.¹²

Así, como puede verse, la forma de Estado federal obedece a un criterio de descentralización del poder y, por ende, se verifica un reparto del mismo entre federación y entidades, en principio, basado en competencias materiales, pero también territoriales, siendo la Constitución la encargada de hacer dicho reparto del poder y competencias. Por ello, Tena Ramírez señalaba que, en virtud de la forma federal de Estado, tienen jurisdicción distinta y casi siempre excluyente los órganos centrales, por una parte, y los estados miembros, por otra, y que la distribución de facultades entre estos dos órdenes (uno “federal” y los otros “regionales” o “locales”) es de gran trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones y dicho reparto de competencias se hará por la ley suprema (Constitución).¹³

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

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 99.

¹² En tal sentido, el sometimiento a la Constitución general puede verse claramente en el art. 41 de la Constitución mexicana, que señala que tanto los poderes de la Unión como los de los estados deben apegarse a sus competencias en los términos establecidos, respectivamente, por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las cuales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 101.

conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.¹⁴ Este reparto competencial entre facultades asignadas a los poderes u órganos federales y las asignadas a los estados no siempre es balanceado, pues en ocasiones sigue lógicas de centralización en favor de los órganos federales y, en otros casos, la lógica de descentralización con amplias facultades en favor de los poderes locales.

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

De esta forma, como se ha señalado, el federalismo implica una coexistencia entre órganos o poderes de dos ámbitos: el federal y el local, así como una distribución de competencias entre uno y otros, existiendo a la par órganos de carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional (tribunales) en ambos ámbitos. Por ende, dicho reparto competencial se dará también tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo y el jurisdiccional.

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

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

Es importante hacer notar y distinguir que la competencia de los órganos jurisdiccionales puede dividirse en lo que es propiamente la competencia de jurisdicción ordinaria o de simple legalidad (resolución de conflictos con aplicación de las leyes ordinarias) y la llamada jurisdicción constitucional o de control de la constitucionalidad —ahora también convencionalidad—, en la cual se busca lograr la apli-

¹⁴ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 98.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

cación plena de la Constitución y el apego de normas generales, actos y prácticas a lo que ella dispone, tanto en el aspecto orgánico como en el campo de los derechos de las personas (antes en el texto original de 1917 garantías individuales y ahora, a partir de 2011, derechos humanos).

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

VI. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EL FEDERALISMO JUDICIAL

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

Fue así que se fueron estableciendo mecanismos de control de la constitucionalidad, primero de carácter político, asignados a los poderes legislativos o al propio ejecutivo, y, finalmente, asignados al poder judicial.¹⁵ Con la creación del juicio de amparo a mediados del siglo XIX, dicho control sería asignado por la propia Constitución expresamente a los tribunales de la federación, como lo determinaría el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y sería reafirmado por los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857 y los artículos 103 y 107 de la actual Constitución de 1917.¹⁶ Así, el Poder Judicial de la Federación, ya en el siglo XX, se haría cargo del control de la constitucionalidad por medio de la Suprema Corte, juz-

¹⁵ Vale la pena mencionar que el control de la constitucionalidad a cargo de órganos jurisdiccionales puede darse bajo un modelo concentrado o bien difuso, así como también bajo una diversidad de variantes intermedias entre ambos modelos.

¹⁶ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

gados de distrito y también tribunales colegiados de circuito, mediante la utilización, primero y principalmente, del juicio de amparo y más tarde a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; estableciéndose un modelo de “control semiconcentrado” que se mantendría por mucho tiempo y que solo en fechas recientes (después de 2011) se iría transformando para dar paso, poco a poco, a un modelo de “control difuso” no solo de la constitucionalidad, sino también de la convencionalidad en materia de derechos humanos, permitiéndose una participación más activa en el control de la constitucionalidad a los diversos tribunales, no solo federales, sino además a los del ámbito local o estatal.

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

Es por ello que, como hemos mencionado, se ha dicho que el amparo, por lo que a esta modalidad respecta (amparo judicial) en la práctica ha llegado a ser más que una auténtica defensa de la constitucionalidad, una defensa de la simple legalidad a partir de la Constitución de 1857 en cuyo artículo 14 estableció que “[...] nadie podrá ser juzgado ni sentenciado sino por leyes exactamente aplicables al hecho” y ello llevaría, a través de litigios ante la Corte, a que finalmente en el amparo se examinara si los jueces del orden común habían aplicado exactamente la ley, lo que equivalía a conocer de la legalidad de la actuación judicial y de las simples violaciones a las leyes ordinarias.¹⁷

Muchos fueron, han sido y son los opositores de tal situación y han criticado duramente esta extensión protectora del juicio de amparo hacia la legalidad, destacando entre ellos el ya citado Emilio Rabasa, quien incluso escribió un libro dedicado al tema,¹⁸ y calificó de bastarda a la garantía de la exacta aplicación de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución de 1857, diciendo que, debido a ella, el amparo había dejado de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir, además, la función de controlador de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.¹⁹ Igualmente, el destacado constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramí-

¹⁷ Trueba, Alfonso, *Derecho de amparo*, México, Jus, 1983, pp. 82 y 83.

¹⁸ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.

¹⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva...*, cit., p. 20

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

rez se ocupó del asunto. Señaló que los actuales artículos 14 y 16 de la Constitución han servido para poner de relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando el falso papel de defensor de la Constitución a lo que es simple defensa del individuo. De esta forma, se ha referido que dichos artículos 14 y 16 no han importado como textos, sino como pretextos para hacer entrar en el amparo las violaciones a las leyes secundarias.²⁰ En la misma línea, otros constitucionalistas como Mariano Azuela, Rodolfo Reyes, Antonio Díaz Soto y Gama, Antonio Carrillo Flores y Roberto Molina Pasquel, así como procesalistas como los maestros Castillo Larrañaga y De Pina, que se han dejado seducir por la ortodoxia encabezada por Emilio Rabasa, han lanzado fuertes ataques y duras críticas contra el carácter casacionista del amparo.²¹

No obstante, los tratadistas continúan discutiendo y no se ponen de acuerdo sobre si el amparo en materia judicial por inexacta aplicación de la ley es una degeneración de su naturaleza, o bien, una evolución natural, pero lo cierto es que, sea cual sea la posición que se adopte, el amparo judicial se ha adentrado profundamente en la conciencia jurídica nacional y ningún esfuerzo doctrinario ha podido desarraigarlo.²²

Una visión interesante, amplia y más abierta sobre este asunto es la asumida por el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio, quien desde su tesis de licenciatura en 1955, dedicó varias páginas al tema del amparo como casación, señalando que:

El Amparo como garantía de legalidad, especialmente en el orden jurisdiccional ha sido el más combatido, el menos apreciado convirtiéndose en el banco de las críticas más acervas y apasionadas de la corriente que podemos denominar *ortodoxa*, del proceso constitucional; que es sin duda alguna, la más numerosa y que cuenta con distinguidos partidarios; y a pesar de todo ello, es el sector, la faceta del Amparo, que ha arraigado con mayor profundidad en el espíritu jurídico nacional, a tal grado que ha resistido victoriosamente todos los ataques de la doctrina, de la jurisprudencia y aún de la legislación [...],²³

y el maestro Fix-Zamudio continúa diciendo que la asombrosa vitalidad del amparo como garantía de la legalidad, aunque parezca extraña para un observador extranjero, tiene una fácil explicación si se atienden las razones históricas y de necesidad jurídica que determinaron su aparición y desenvolvimiento, como son la tradi-

²⁰ Trueba, Alfonso, *op. cit.*, p. 83.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015, p. 143.

²² Trueba, Alfonso, *op. cit.*, p. 92.

²³ Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional... cit.*, p. 140.

ción histórica a la centralización (desde la organización novohispana), la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas y un tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia, así como la desconfianza que existía hacia los tribunales locales, que se encontraban sujetos a la influencia política en sus entidades y, por ende, no gozaban de la independencia e imparcialidad necesarias para realizar adecuadamente su función. De aquí que el foro rápidamente acogiera y utilizara el amparo para examinar no solo la constitucionalidad, sino la legalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales locales.²⁴

A pesar de todo ello, la doctrina ortodoxa, como bien dice el maestro Fix-Zamudio, no se ha dado por vencida y sigue luchando contra la “degeneración” del amparo y en favor de la “dignificación” de la función constitucional de los tribunales federales, proponiendo reformas para reintegrar su pureza al proceso constitucional, despojándolo del carácter formalista, rigorista y técnico que, en su concepto, deriva de la casación; afirmación que, a pesar del tiempo transcurrido desde que fuera formulada por el maestro Fix-Zamudio en 1955, no ha perdido su vigencia.²⁵

El maestro Fix-Zamudio continúa diciendo que, si bien es cierto que el amparo ha caído en un excesivo rigorismo (amparo de estricto derecho) propio de la casación y que en sus inicios solamente tenía una función estrictamente constitucional de protector de los derechos de la persona humana y del régimen federal, no es posible aceptar que el establecimiento del control de legalidad sea una degeneración, ni que el amparo sea diverso de la casación, ni menos aún que la influencia de esta última sea la culpable de la formalidad de la institución. Fix-Zamudio dice que toda esta confusión proviene de abordar estos problemas a través del prisma político del individualismo, del cual no ha podido despojarse por entero nuestra ciencia jurídica constitucional.²⁶

La solución —según el maestro Fix-Zamudio— radica precisamente en el enfoque, y así, en ver el problema desde la perspectiva de que el amparo es una institución procesal que no tiene la exclusiva función política de tutelar los derechos fundamentales del individuo y la pureza del régimen federal, sino que también tiene la función de proteger las demás normas constitucionales a través del agravio individual, pues se trata, en realidad, de una garantía de la Constitución.²⁷

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

²⁴ *Ibidem*, pp. 140-142.

²⁵ *Ibidem*, p. 142.

²⁶ *Ibidem*, p. 143.

²⁷ *Ibidem*, p. 146.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

auténtica federación de instrumentos procesales,²⁸ donde cada uno de ellos posee una función tutelar específica que, a su vez, determina ciertos aspectos particulares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo.²⁹ Y justamente el amparo judicial, de legalidad o amparo casación es precisamente una de estas instituciones.

Por su parte el ahora ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, ha señalado que la expansión protectora del juicio de amparo, más que degenerarlo, lo ha complementado y perfeccionado ante la ausencia de un sistema federal operativo y la cuestionable independencia de los jueces locales, por lo que este proceso evolutivo, más que una solución especulativa o teórica, ha sido el resultado de un proceso eminentemente histórico y pragmático.³⁰

Ante toda esta situación ha existido una confusión que ha señalado que el amparo judicial, protector de la legalidad (amparo directo), desvirtúa el federalismo judicial por causar una “subordinación” de los tribunales locales a los tribunales federales. Al respecto, es preciso distinguir que, toda vez que México se conforma por un sistema federal, es necesario advertir que en realidad no solo existe un orden jurídico federal y varios órdenes jurídicos locales, sino que también existe un orden jurídico constitucional común y supremo frente a los dos anteriores, orden jurídico que en ocasiones se ha pasado por alto, pues se le ha identificado con el orden jurídico federal, sobre todo debido a que las normas que lo integran se suelen aplicar en el mismo ámbito espacial que las normas federales.³¹ Consecuentemente, con lo anterior debe reconocerse que dentro del federalismo judicial se puede hablar de la existencia de órganos jurisdiccionales de carácter constitucional, de carácter federal y de carácter local o estatal, aunque, como bien sabemos, algunos de los órganos jurisdiccionales federales cumplen o desempeñan la función de carácter constitucional al tiempo que la propiamente federal, situación que viene a agravar la confusión.

Así el control de la constitucionalidad, como función jurídica, debe estar adscrito al orden constitucional y no a alguno de los dos órdenes subordinados a la Constitución, como son el federal propiamente dicho y los órdenes estatales, independientemente de que dicho control sea llevado a cabo —por disposición expresa de la Cons-

²⁸ El maestro Fix-Zamudio ha señalado que el amparo ha comprendido cinco funciones diversas: *i*) la tutela de la libertad personal; *ii*) impugnación de leyes inconstitucionales; *iii*) impugnación de sentencias judiciales; *iv*) reclamar actos y resoluciones de la autoridad administrativa, y *v*) protección de derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de reforma agraria.

²⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva...*, cit., p. 27.

³⁰ Zaldívar Lelo de la Larrea, Arturo, “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la constitución*, 5a. ed., México, Fontamara, 2015, p. 53.

³¹ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999, pp. 138 y 139.

titudin— por órganos que constituyen el Poder Judicial de la Federación. Por ello, cuando se intente hacer un análisis teóricamente correcto de las funciones del Poder Judicial de la Federación, debe tenerse especial cuidado en distinguir cuándo actúa en funciones de orden constitucional y cuándo en funciones del orden federal ordinario, ya que existe una unión personal de atribuciones que corresponden a ambos órdenes señalados en el propio Poder Judicial de la Federación, que actúa como órgano jurisdiccional constitucional y como órgano jurisdiccional de carácter federal.³²

De lo anterior se puede concluir que, en realidad, cuando un órgano jurisdiccional federal conoce, substancia y resuelve un juicio de amparo contra un órgano jurisdiccional local por violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución, y cuyo control le ha sido asignado expresamente por la misma Constitución, en realidad ello no constituye una violación de la autonomía estatal ni una subordinación a un órgano o al orden jurídico propiamente federal, sino que, en realidad, es un sometimiento al propio orden constitucional a través de un medio de control constitucional que se realiza por un órgano al que le ha sido encargada la función de la justicia constitucional. Por tanto, los tribunales federales, cuando actúan en la competencia de amparo, en realidad son tribunales constitucionales más que federales (en razón de sus funciones). De esta forma, cuando el orden jurídico constitucional interviene y se impone tanto sobre el orden jurídico federal como sobre el local, en realidad no hay invasión de esfera competencial, ya que aquel orden jurídico (el constitucional), además de ser superior, es vinculatorio y común a los otros dos.

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

VII. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL AMPARO JUDICIAL

Como se ha mencionado, mucho se ha señalado y escrito contra el amparo judicial, considerándolo una degeneración del amparo que lesiona el federalismo y que atenta contra la autonomía estatal; situación que, como se ha comentado, no es del todo exacta, pues se trata de una evolución de una institución compleja que realiza diversas funciones, además de que, al estar establecido su fundamento y competencia

³² Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossio, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *op. cit.*

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

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

Atento a lo anterior, y toda vez que de alguna manera el amparo judicial tuvo utilidad práctica y ayudó a resolver ciertos problemas específicos de la época en la cual surgió a la vida, consideramos que dicha extensión protectora no debe ser juzgada tan duramente, pues si bien quizás su existencia no fue lo óptimo, sí, tal vez, fue lo necesario para atender algunos problemas de aquellos tiempos; ya que, como dijera, Tena Ramírez, “no es en rigor que el amparo haya degenerado; sino que se trata más bien de su natural evolución pues el control que involucra como principal la defensa del individuo y como secundaria la de la Constitución, tiene al cabo que preocuparse más de la legalidad que de la constitucional, por interesar al individuo más la primera que la segunda”.³³

Incluso el propio Rabasa, en 1908, curiosamente llegaría a admitir que, dadas las circunstancias, suprimir por completo el amparo en materia judicial en ese momento era dar un paso demasiado brusco.³⁴

Lo que resulta verdaderamente importante hoy en día, en pleno siglo XXI, es no quedar enganchados y atrapados en aquella añeja polémica y hacer evolucionar más al amparo para que pueda ser un instrumento acorde a las necesidades actuales de nuestro tiempo, que sirva para proteger de una mejor manera todos los derechos humanos de las personas, y que realice un control más efectivo de la constitucionalidad (y convencionalidad), así como de sus más altos principios, como son la protección y respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, el sistema federal y la división de competencias entre poderes, órganos y niveles de gobierno.

Una cuestión no menor que no se debe olvidar, al margen de la problemática que ya se ha dejado anotada, es la relevancia que ha tenido el amparo judicial en la protección y garantía del derecho humano al debido proceso, tanto en su vertiente constitucional como convencional, y que el hecho de que exista en México un mecanismo de control constitucional de la actividad jurisdiccional es totalmente acorde con el llamado “derecho al amparo” internacionalmente previsto en los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual, sin duda, es algo bastante positivo.

En México, evidentemente, las condiciones han cambiado y hoy en día la situación es muy distinta a lo que acontecía a fines del siglo XIX. Por tal razón, el amparo, que ha sido una institución dinámica y en constante cambio y desarrollo, debe continuar con su evolución a fin de que pueda seguir siendo un instrumento efectivo de

³³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 526.

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho...*, *cit.*, p. 529.

control constitucional y también convencional a favor de las personas, y no quede irremediadamente rebasado por nuestra propia realidad. Por tanto, hoy más que nunca sería prudente revisar el amparo judicial y la garantía del debido proceso legal, con miras a lograr un verdadero federalismo judicial, en el cual las cuestiones de mera legalidad estatal concluyan con la resolución judicial del tribunal superior de cada estado, dejando a los tribunales federales solamente el conocimiento de aquellos amparos judiciales que impliquen violaciones directas a la Constitución y a la convencionalidad.

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

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

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

Lo cierto es que, a lo largo del tiempo, las cosas no han permanecido inmóviles, ya que han venido ocurriendo cambios en lo que respecta a nuestro modelo de federalismo judicial. Parte de estos cambios han sido la consolidación de la Supre-

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

ma Corte de Justicia de la Nación cada vez más exclusivamente como un tribunal constitucional, dejando la competencia del amparo directo (amparo judicial) a los tribunales colegiados de circuito; la creación de otros medios de control constitucional de competencia exclusiva de la Corte, como son las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (art. 105); la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus procedimientos jurisdiccionales respectivos; el surgimiento de la justicia constitucional local y sus respectivos procedimientos de control, y, por supuesto, la gran reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011, que llevaría a que en 2013 se expidiera una nueva Ley de Amparo. Igualmente, es significativo para este tema el cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en los años recientes, modificó el sistema de control de la constitucionalidad, permitiendo un control más difuso de la constitucionalidad (y convencionalidad), lo cual, claramente, abona en favor de una descentralización de tal función en beneficio de los órganos jurisdiccionales locales, apuntando hacia un nuevo federalismo judicial.

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

Evidentemente no todo está dicho ni hecho, y el tema del amparo judicial y su vinculación con el modelo de desarrollo del federalismo judicial en México es uno de los asuntos más importantes, polémicos e interesantes y, en consecuencia, de necesario análisis y discusión, tanto en la actualidad como para el futuro inmediato. Seguramente cobrará cada vez mayor relevancia, toda vez que constituye un asunto pendiente tanto en el campo del derecho constitucional (general y local) como del derecho procesal constitucional, y de cuya suerte dependerá en buena medida el destino del nuevo orden jurídico mexicano en el siglo XXI.