

### III. EL PODER JUDICIAL\*

#### 1. INTRODUCCIÓN

El Poder Judicial ha cambiado inmensamente su posición constitucional y sus competencias en los Estados constitucionales actuales, en comparación con las que tenía en los inicios del constitucionalismo moderno. Como es sabido, los jueces son el poder del Estado que se ocupa de resolver, desde una posición de independencia e imparcialidad, las controversias entre particulares, entre particulares y autoridades, o entre autoridades, conforme a normas dictadas con anterioridad por instancias distintas a ellos —el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y la administración—, dando eficacia también a contratos y otros documentos privados cuando han sido concluidos de conformidad con la ley. Pero el entendimiento de lo que sea el derecho y su interpretación y aplicación a los casos concretos al efecto de resolver controversias, y en general la concepción prevaleciente acerca de cuáles sean las responsabilidades cotidianas de los jueces, se han transformado radicalmente en los años recientes.

En los albores del constitucionalismo se entendía que el papel de los jueces en el entramado del Estado era acotado y escasamente creativo —recordemos que en *El espíritu de las leyes* Montesquieu caracterizaba al Poder Judicial como un poder “de algún modo nulo”—.<sup>1</sup> Durante el

---

\* Capítulo elaborado por Francisca Pou Giménez, Departamento de Derecho, ITAM. Agradezco a Juan Luis Hernández Macías y a Cuitláhuac Castillo Camarena su excelente asistencia, durante el verano

periodo que el derecho y el Estado siguieron las líneas definitorias de lo que los teóricos han llamado el “Estado de derecho legislativo”, se entendía que la instanciación paradigmática del ordenamiento jurídico eran los códigos, imaginados como cuerpos integrados por normas con estructura de regla, coherentes y completos, capaces de prever y dar una solución a todos los conflictos de la vida social antes de que se produzcan.<sup>2</sup>

Con el tiempo, se hizo claro que la pretensión de preregular el mundo desde los códigos era no sólo imposible, por el dinamismo imparable de la realidad social, sino también indeseable, pues conducía a soluciones injustas, dados sus “olvidos” y su insensibilidad frente a factores relevantes no previstos. En respuesta a ello se produjo, por un lado, una expansión y diversificación del sistema de fuentes del derecho —en forma de multiplicación de leyes especiales, tratados internacionales y reglamentos ejecutivos de todo tipo— y, por otro, una incorporación generalizada a las constituciones de normas que proclaman el valor normativo supremo de un conjunto de principios y valores, con estructura y funciones muy distintas a las del derecho “legislativo” tradicional y destinados a complementarlo. Por supuesto, estas transformaciones en el sistema de fuentes reflejan una evolución paralela en el plano político, marcada por el paso, después de la Segunda Guerra Mundial, a democracias constitucionales en

---

de 2015, en la investigación que apoya algunas de las secciones de este capítulo.

<sup>1</sup> Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Alianza Editorial, Madrid, 2012 [1747].

<sup>2</sup> Para una descripción de los rasgos paradigmáticos del “Estado legislativo de derecho” y del “Estado constitucional de derecho”, véase Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1997; Josep Aguiló Regla, *La constitución del Estado constitucional*, Palestra/Temis, Lima/Bogotá, 2004, y Luigi Ferrajoli, *La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2011.

cuyo contexto la garantía judicial de los derechos fundamentales frente a las mayorías políticas ocupa un lugar central. En el constitucionalismo democrático contemporáneo los derechos tienen una prioridad justificativa sobre la parte orgánica, dentro del sistema constitucional: la totalidad de la acción estatal —de modo directo, y mediante la regulación de las acciones y omisiones de los particulares— debe orientarse a asegurar la plena vigencia de los compromisos sustantivos expresados en la Constitución.<sup>3</sup> Y el “tiempo de los derechos” —en la conocida expresión de Bobbio—<sup>4</sup> es también el tiempo de los jueces: los jueces contemporáneos deben “concretar” cotidianamente la Constitución, evaluando la labor del Poder Legislativo y del resto de poderes públicos y particulares a la luz de sus disposiciones y haciendo valer su fuerza normativa conforme a sus competencias. Los jueces toman hoy en día decisiones de importancia capital para las personas y para el gobierno de lo público<sup>5</sup> y su lugar en el esquema de división de poderes es muy distinto al tradicional. El modo en que despliegan sus funciones —a veces en tensión y a veces en diálogo con el resto de los poderes y con los ciudadanos— es un ingrediente central del debate público actual.

En este capítulo daremos cuenta de modo sintético de los contornos institucionales del Poder Judicial mexicano, desde una perspectiva que, si bien privilegiará las cuestiones de diseño y derecho positivo, debe ser de algún modo

---

<sup>3</sup> Josep Aguiló Regla, *op. cit.*, esp. pp. 46, 47, 103 y 104.

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991.

<sup>5</sup> Sobre la expansión del poder de los jueces en los marcos constitucionales contemporáneos, véase Neal Tate y Torbjorn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York, 1995; Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, y Víctor Ferreres, *Constitutional Courts and Democratic Values*, Yale University Press, New Haven, 2009.

sensible al contexto más amplio de desarrollos sociales y políticos en que su labor se inserta. El recorrido destacará las singularidades del Poder Judicial mexicano —como la existencia de una rama separada de justicia electoral o la existencia de tribunales encuadrados dentro del Poder Ejecutivo— pero también la medida en que nuestros tribunales participan de desarrollos esencialmente comunes en el derecho comparado. Así que antes de describir la estructura de los tribunales mexicanos, dedicaremos unas páginas a destacar desarrollos contemporáneos en la administración de justicia que enmarcan su actuación. Continuaremos con un apartado dedicado a describir las bases del sistema de gobierno interno de la judicatura y cerraremos con una descripción muy sintética del sistema de justicia constitucional mexicano, esto es, sobre el sistema establecido para asegurar la plena garantía de la Constitución, en el cual participan en estos momentos tanto los tribunales federales como los tribunales estatales.

## 2. DESARROLLOS CONTEMPORÁNEOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### A. *La normatividad de la Constitución contemporánea*

La labor de los jueces contemporáneos está presidida por el imperativo de hacer efectiva la Constitución, entendida como un documento normativo, y no meramente político, formado por normas que, si bien están llamadas a encontrar un desarrollo en el resto de fuentes del ordenamiento, son directamente aplicables.

Las normas constitucionales que consagran derechos, además, tienen habitualmente estructura de principio, o de directriz, no de regla. Las reglas son normas con condiciones de aplicación y consecuencias jurídicas razona-

blemente determinadas *ex ante*: delimitan las propiedades de un supuesto o hipótesis de hecho y correlacionan ese supuesto con algo permitido, prohibido u obligatorio, y se aplican subsumiendo el caso concreto en el caso genérico previsto por la norma. Una norma que establece “Prohibido manejar a más de 80 km por hora en carreteras interurbanas” [“si alguien circula por una carretera interurbana, tiene prohibido superar los 80 km por hora”] sería una regla. Los principios, en cambio, son normas con condiciones de aplicación abiertas y consecuencias jurídicas no precisadas de forma definitiva,<sup>6</sup> como ocurre con enunciados como “queda garantizada la libertad de reunión” o “todas las personas tienen derecho a la libertad de conciencia”. Como ha teorizado canónicamente Robert Alexy, los principios son mandatos de optimización: ordenan hacer algo en la mayor medida posible, dadas ciertas posibilidades fácticas y normativas.<sup>7</sup> Están destinados a poner barreras eficaces frente a los meros cálculos de utilidad y a ser “triumfos frente a las mayorías” —en la famosa expresión de Ronald Dworkin—,<sup>8</sup> pero su fuerza normativa se concretará de un modo u otro según cuáles sean los elementos normativos que jueguen en sentido contrario en cada caso concreto. Los principios exigen ponderar los derechos con los derechos e intereses que entran en conflicto con ellos, y exigen que

---

<sup>6</sup> Para una cuidadosa teorización de las diferencias entre reglas, principios y directrices, véase Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, *Las piezas del derecho*, Ariel, Barcelona, 2001.

<sup>7</sup> Robert Alexy, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp. 99-109, y Carlos Bernal Pulido, “La ponderación como procedimiento para la aplicación de derechos fundamentales”, *El derecho de los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, pp. 93-110. Véase, más en general, Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1991.

<sup>8</sup> Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984.

la jueza o juez, ante las actuaciones públicas o privadas que interfieren en su goce, aplique cuidadosamente su juicio, guiado por los estándares y pasos analíticos marcados por metodologías como el principio de proporcionalidad.<sup>9</sup>

Cabe señalar que la fuerza normativa directa se predica tanto de los llamados tradicionalmente derechos civiles y políticos como de los derechos sociales, económicos y culturales. Hoy en día la idea de que unos y otros tienen distinta estructura e imponen distintos tipos de obligaciones al Estado (abstenciones *vs.* acciones, por ejemplo) ha quedado totalmente desacreditada y desplazada por la idea de que tienen una estructura común e imponen un menú fundamentalmente común de obligaciones al Estado.<sup>10</sup> El derecho contemporáneo ha recuperado la idea de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, ahora presente en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y les reconoce a todos un carácter justiciable, en contextos institucionales que deben ser capaces de hacer valer las obligaciones del Estado de respetarlos, protegerlos y garantizarlos, previniendo, investigando, sancionando y reparando sus eventuales violaciones, cuidando que no se repitan.<sup>11</sup> En América Latina hay que tomar adicionalmente en cuenta el hecho de que las constituciones de la última oleada son, como ha destacado Mauricio García Villegas, constituciones “transformadoras”, porque imponen al juzgador la tarea de proyectar con efectividad los imperativos y dictados constitucionales sobre una realidad que está a años luz del escenario normativo dibujado o prefigurado en el

---

<sup>9</sup> Véanse las obras citadas en la nota 7.

<sup>10</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

<sup>11</sup> Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, Flacso, México, 2013.

texto constitucional<sup>12</sup> y que, por lo tanto, deberá ser transformada por los poderes públicos a la luz de la Constitución.

El derecho contemporáneo, en definitiva, deja determinadas o decididas menos cosas en la etapa de elaboración de las leyes e impone al juez responsabilidades cotidianas grandes en términos de identificar el derecho aplicable a un caso, depurarlo de eventuales vicios de invalidez y aplicarlo con la debida sensibilidad por todos los factores que las normas instan a considerar relevantes. Ello otorga una importancia capital a la interpretación judicial del derecho y extiende el debate clásico sobre la cuestión a lo que ahora se llama construcción jurídica:<sup>13</sup> a la construcción de esquemas de sub-reglas de decisión, y a una extensa cantidad de otros debates relacionados con el desempeño institucional de los jueces.

### ACTIVIDADES

- *Investigar y discutir*: Consulta alguna de las obras recomendadas a continuación y prepara, para presentar en clase, una definición o descripción general de lo que se ha llamado “neoconstitucionalismo”. Identifica las tesis que caracterizan la aproximación neoconstitucional a la Constitución y al derecho en general, y a las funciones de los jueces. Analízalas y discútelas con tus compañeros.

---

<sup>12</sup> Mauricio García Villegas, “Constitucionalismo aspiracional”, *Análisis Político*, vol. 25, núm. 75 (2012).

<sup>13</sup> Riccardo Guastini, “Interpretación y construcción jurídica”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 43 (octubre de 2015); Mitchell N. Berman, “Construcciones constitucionales y reglas constitucionales de decisión: reflexiones sobre el cincelado del espacio de implementación”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 38 (octubre de 2012).

- *Bibliografía*: Carlos Bernal Pulido, *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009; Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2009; Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010; Paolo Comanducci, *Constitución y teoría del derecho*, Fontamara, México, 2007.

### B. *La apertura internacional del ordenamiento jurídico*

En los Estados actuales el Poder Judicial se inserta en una estructura político-jurídica que ya no se corresponde con lo que César Rodríguez Garavito denomina el “paradigma westfaliano”, que presupone que Estado, derecho y territorio son coextensivos.<sup>14</sup> El derecho vigente vincula jurídicamente a los Estados en estructuras jurídicas supra o para-nacionales que cuentan con organismos supervisores y que multiplican tanto los foros políticos y legales decisorios como el tipo de fuente que los tribunales deben tomar en consideración para la resolución cotidiana de los casos.<sup>15</sup>

Desde 2011, la Constitución mexicana hace algo que las Constituciones de la región aprobadas durante la tercera ola de la democratización preveían desde antes: establece vínculos constitucionales explícitos con el derecho internacional de los derechos humanos. Tras la reforma de junio de 2011, el artículo 1o. declara que la Constitu-

---

<sup>14</sup> César Rodríguez-Garavito, *La globalización del Estado de derecho*, Uniandes, Bogotá, 2009.

<sup>15</sup> José María Serna de la Garza, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardia ABC)*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

ción protege los derechos en ella previstos y todos los incluidos en los tratados ratificados por México. A diferencia de las Constituciones que incluyen un catálogo cerrado de tratados, la fórmula mexicana es, por consiguiente, muy abierta. Crucialmente, el artículo dispone asimismo que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. “Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias”, añade el párrafo siguiente,

tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

A raíz de estos cambios, la Suprema Corte ha dictado una línea de sentencias en las que ha intentado explicitar las implicaciones de estas previsiones, esclareciendo la relación entre las fuentes de derecho internas y las fuentes interamericanas. Los eslabones más importantes en esta cadena son el expediente Varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011. En este segundo asunto —que modifica algunas de las posiciones sostenidas en el primero— la Corte declara que entre las normas constitucionales de derechos humanos y las internacionales no existe una relación de jerarquía —esto es, gozan de la misma posición jerárquica— pero que, no obstante ello, cuando en el texto constitucional exista una “restricción expresa a los derechos” deberá estarse a lo que ésta disponga. La Corte añade que los criterios vertidos en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Hu-

manos (Corte IDH) son “vinculantes” todos —no solamente los que derivan de casos en los que México fue parte—, y que por consiguiente son de obligatoria aplicación, a menos que exista un criterio o norma interna sobre el mismo punto que resulte más beneficioso para la persona. Los criterios sentados por la CT 293 han sido objeto de gran debate pues, entre otros rasgos problemáticos contienen tensiones internas que hacen no del todo probable que consiga dar la estabilidad y la orientación necesarias sobre el modo de administrar nuestra Constitución de los derechos.<sup>16</sup> Exceptuados los casos en que pueda darse algún tipo de conflicto no resoluble por la vía interpretativa, es claro en cualquier caso que el cambio operado por la reforma del 2011 al artículo 1o. es de un enorme calado, y que los jueces mexicanos ahora aplican un derecho en cuyo contexto la Convención Americana de Derechos Humanos o la Convención contra la Tortura, o la Convención sobre los Derechos del Niño, están en la misma posición dentro del sistema de fuentes.

#### ACTIVIDADES

- *Investigar*: Identifica los rasgos característicos del modelo de relación entre derecho interno y derecho interamericano que ha perfilado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tras hacer las lecturas recomendadas, da cuenta en clase, en colaboración con tus compañeros, de cuáles son las responsabilidades de los jueces nacionales según

---

<sup>16</sup> Véanse las obras reunidas en José Luis Caballero y Rubén Sánchez Gil (eds.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, Tirant lo Blanch, México (en prensa); Fernando Silva García, “Derechos humanos y restricciones constitucionales: ¿reforma constitucional del futuro *versus* interpretación judicial del pasado? (Comentario a la CT 293/2011, del Pleno de la SCJN)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 30 (enero-julio de 2014), pp. 252-272.

ha sido desarrollado en las sentencias que se refieren a la noción de “control de convencionalidad”. ¿Qué es, entonces, a tu juicio, el control de convencionalidad? ¿Cuál es la finalidad básica desde la cual la Corte IDH lo concibe? ¿Cuál es el alcance del deber de ejercer control de convencionalidad en el caso de autoridades distintas a las judiciales?

- *Bibliografía*: Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, fondo y reparaciones, sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C; Suprema Corte de Justicia de la Nación: CT 293/2011; Ariel Dulitzky, “El impacto del control de convencionalidad. ¿Un cambio de paradigma en el sistema interamericano de derechos humanos?”, en Julio César Rivera (ed.), *Tratado de los derechos constitucionales*, 2014; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011; Roberto Gargarella, “¿Sin lugar para la soberanía popular? Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman”, en Marisa Iglesias *et al.*, *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos. SELA 2013*, Librería Ediciones, Buenos Aires, 2014.

### C. El pluralismo jurídico

En las últimas décadas, el constitucionalismo latinoamericano se ha distanciado del modelo de constitucionalismo liberal ciego a la herencia cultural de individuos y grupos. De modo que los jueces del Estado deben acostumbrarse a operar con un sistema jurídico en el que los ordenamientos de las comunidades indígenas juegan un papel importante.

Como ha descrito muy bien Raquel Yrigoyen haciendo referencia al “horizonte del constitucionalismo pluralista”, en el reconocimiento constitucional de la pluralidad cultural en América Latina se pueden distinguir varias etapas, en cada una van cambiando los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de referencia, los sujetos político-jurídicos que adquieren centralidad, el tipo de conceptualización que encapsula la recepción constitucional del pluralismo cultural y jurídico y los desafíos asociados al mismo.<sup>17</sup> Esta autora sostiene que, habiendo superado varios ciclos de constitucionalismo no pluralista —el ciclo del constitucionalismo liberal monista y el ciclo del constitucionalismo social integracionista— América Latina ha transitado el ciclo del constitucionalismo multicultural (1982-1988), el ciclo del constitucionalismo pluricultural (1989-2005) y, finalmente, el ciclo del constitucionalismo plurinacional (2006-2009), representado o instanciado en el tratamiento del pluralismo en las Constituciones de Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008), o por la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde por fin parecen sentarse las bases jurídicas para un proyecto descolonizador de largo aliento.<sup>18</sup>

En México, desde 2001 —tras una reforma que daba culminación, aunque no para igual satisfacción de todos, al proceso político desencadenado en 1994 por el levantamiento de las comunidades zapatistas de Chia-

---

<sup>17</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en César Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011. Véase también Daniel Bonilla Maldonado, *Ciudadanía multicultural*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2005, y Sally Engle Merry et al., *Pluralismo jurídico*, estudio introductorio de Libardo Ariza Higuera y Daniel Bonilla Maldonado, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar, Bogotá, 2007.

<sup>18</sup> Yrigoyen Fajardo, *op. cit.*, pp. 149 y 150.

pas, cuyo producto jurídico central fueron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar— la Constitución mexicana incluye en su artículo 2o. un reconocimiento al más alto nivel de la composición pluricultural de la nación. Aunque este artículo dispone que la nación mexicana “es única e indivisible”, acto seguido afirma que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Y más adelante establece:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Y a continuación la Constitución hace una extensa especificación de las implicaciones del derecho de los pueblos y comunidades a la autonomía (apartado A), y desarrolla una lista de estándares, objetivos y fines que deben tener en cuenta la Federación, los estados y los municipios al emprender medidas y políticas orientadas a garantizar integralmente los derechos de las comunidades y pueblos indígenas (apartado B).

Varios incisos del apartado A operan una recepción de su normatividad al más alto nivel. El inciso I dispone, por ejemplo, que tienen autonomía para “decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”, y mientras que el inciso II establece que la tienen también para

aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las

garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Pero igualmente hay importantes previsiones sobre el derecho de los pueblos y comunidades a tener sus formas de gobierno interno en cuanto a autoridades y procedimientos, el enriquecimiento de sus lenguas, el disfrute de tierras y recursos naturales, o el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y a la necesidad de que en todos los juicios de que sus miembros sean parte se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. A todas estas previsiones deben añadirse los compromisos de fuente internacional adquiridos por el Estado mexicano en este ámbito.

El Poder Judicial mexicano, por consiguiente, deberá aprender a navegar en un ambiente en el cual el principio de competencia se aplica no solamente para determinar si un asunto cae bajo el derecho de un estado, de la Federación, o de un municipio, sino para determinar si en el caso corresponde reenviar el caso a las autoridades jurisdiccionales de las comunidades y pueblos indígenas, por ser ellas las competentes para resolver. También deberán acostumbrarse a revisar si, en los casos que sí caen bajo su competencia, la normatividad aplicable es o no la que tradicionalmente hubieran buscado, o si se impone aplicarla tomando en consideración especificidades culturales que hasta ahora han sido invisibles para las juezas y jueces del Estado, en congruencia con el mandato constitucional que los obliga a garantizar que las personas indígenas “[accedan] plenamente a la jurisdicción del Estado”, de modo que “[p]ara garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos

de esta Constitución” (artículo 2o., apartado A, fracción VIII, tercer párrafo).

### ACTIVIDADES

- *Investigar*: Infórmate acerca del proceso vivido en el municipio de Cherán, Michoacán, e identifica los fragmentos de normatividad constitucional que amparan su proceso de constitución en un sistema de gobierno municipal distinto al que resulta estándar en el contexto mexicano. Identifica en particular los contrastes entre las estructuras de gobierno de Cherán y las de los ayuntamientos que, en varios estados, escogen a sus autoridades mediante la aplicación de sus sistemas normativos internos (usualmente llamados “usos y costumbres”).
- *Bibliografía: Expresiones. Órgano oficial de difusión del Instituto Electoral de Michoacán. “Especial Cherán. Elección por usos y costumbres”, núm. 15 (abril de 2012) (en especial el texto de Orlando Aragón); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SUP-JPD-9167/2011 y SUP-JDC-167/2012; Suprema Corte de Justicia de la Nación: controversia constitucional 32/2012 y acciones de inconstitucionalidad 83/2015, 86/2015 y 91/2015.*

#### D. *La transformación de las estructuras de litigio*

La vida social bajo las Constituciones contemporáneas no puede entenderse, como destacamos anteriormente, sin analizar el extenso impacto cotidiano de la labor de los jueces en nuestras democracias. El litigio constitucional contemporáneo se construye, con frecuencia, sobre elementos procesales muy distintos a los que han preva-

lecido en nuestra tradición jurídica. Así, algunas veces los litigios contemporáneos son estructurales. Esto significa que tanto los actores como las partes demandadas, como el entendimiento del alcance de la litis y de la función del juez, son muy distintos que en los esquemas procesales heredados. En estos litigios la parte actora suele ser colectiva —y suele venir representada por abogados u organizaciones que se especializan en la defensa judicial de ciertos derechos e intereses— y en la posición de parte demandada suelen confluír varios niveles de autoridades, o una mezcla de autoridades y particulares, en torno a problemas que suelen tener que ver con la regulación o la gestión de grandes áreas de la política pública y suelen implicar simultáneamente el contenido de varias disposiciones constitucionales. De algún modo, el rasgo central de estos litigios es que la litis tiene un alcance que va siempre más allá de los actores y demandados en el caso concreto.<sup>19</sup> Aunque en México todavía no hay desarrollos que comentar en este sentido, otras cortes latinoamericanas, en particular la argentina y la colombiana, se han destacado por la emisión de este tipo de resoluciones en ámbitos como la reforma carcelaria, la seguridad social en salud o pensiones, la situación de las personas desplazadas por la violencia, o los problemas medioambientales.<sup>20</sup> En muchos de estos casos la Corte colombiana ha

---

<sup>19</sup> Véase Mariela Puga, “El litigio estructural”, *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, año 1, núm. 2 (noviembre de 2014), pp. 41-82, y Owen Fiss, “Los fundamentos sociales y políticos de la adjudicación”, en *El derecho como razón pública*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 77-88.

<sup>20</sup> Víctor Abramovich, “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política”, *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 9, número especial (abril de 2007), pp. 9-33; Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.) (2009): *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires; Centro de Estudios Legales y Sociales, *La lucha por el derecho*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

detectado la existencia de lo que, en una expresión ya muy conocida, llama un “estado de cosas inconstitucional”, que se da cuando una situación ocasiona violaciones múltiples y simultáneas a la Constitución y exige la reforma o reordenamiento de un área de la gestión pública en la que tienen responsabilidad múltiples actores. Con frecuencia las Cortes responden a estas situaciones con ejercicios de “justicia constitucional dialógica”, o “control judicial débil”, orientados a crear una particular dinámica de interacción entre los jueces y el legislador democrático;<sup>21</sup> los resolutivos de estas sentencias están pensados para forzar a los otros poderes públicos a modificar o eliminar la situación que está violando derechos, sin dictar ellos mismos los detalles de lo que debe hacerse. Están pensadas para respetar la competencia del legislador democrático para definir el rumbo que debe seguirse en la regulación y gestión de ciertos sectores constitucionalmente relevantes, al tiempo que le marcan puntos básicos que deben observarse para que las disposiciones constitucionales queden debidamente salvaguardadas.

En México, las reformas del 2011 a la Constitución y la emisión en 2013 de una nueva Ley de Amparo deberían catalizar nuevos patrones de litigio. El reconocimiento a todos los jueces del país por parte de la Corte, vía interpretativa —en el expediente Varios 912/2010, fallado en julio de 2011— de poderes de control difuso de constitucionalidad, y de la consiguiente posibilidad de inaplicar

---

<sup>21</sup> Roberto Gargarella (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2014; César Rodríguez-Garavito y Diana Rodríguez Franco, “Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia”, en Pilar Arcidiácono, Nicolás Espejo Yaksic y César Rodríguez-Garavito (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Universidad Diego Portales/CLES/LAEHR, Bogotá, 2014.

normas pertinentes para la resolución del caso cuando a su juicio sean incompatibles con la Constitución y no puedan ser armonizadas con ella por la vía interpretativa, de por sí debería generar una dinámica totalmente nueva a nivel de justicia ordinaria, haciendo cada vez más innecesaria la interposición de juicios de amparo contra sentencias. Por otro lado, el amparo indirecto puede interponerse ahora por afectación de “intereses legítimos” (y no solamente “intereses jurídicos”), tanto individuales como colectivos. Bajo la doctrina tradicional del “interés jurídico”, la admisión de un amparo quedaba subordinada a que el juez estimara que la norma o actuación pública cuestionada desconociera algo reconocible como un “derecho subjetivo” del actor. Si el juez pensaba que en el caso no había un sujeto obligado a proveer algo específico a una persona específica —la persona que había interpuesto el amparo—, desechaba el asunto sin ni siquiera entrar al estudio de los argumentos de fondo. Ahora el artículo 107 de la Constitución establece que uno puede acudir al amparo por afectación a un “interés legítimo” individual o colectivo, “siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial posición en el orden jurídico”. Este importante cambio debería permitir judicializar situaciones que hasta ahora enfrentaban obstáculos procesales y económicos insuperables; por ejemplo, antes, los tribunales de amparo hubieran desechado quejas contra ofertas laborales discriminatorias si el quejoso no hubiera demostrado que tenía un derecho a que le dieran a él, en particular, el trabajo; ahora, basta que muestre que las condiciones de la oferta lo afectan (en alguna dimensión constitucionalmente protegida) como integrante de un universo de posibles contratables. Antes, los tribunales hubieran desechado una demanda que denunciara que la omisión de las autoridades de controlar

las condiciones de salubridad en ciertos lugares afectaba a los determinantes colectivos de la salud y desencadenaba de este modo una violación al derecho a la salud, en ausencia de una demostración de que el quejoso había sufrido en específico problemas de mala salud por ese motivo; ahora, en cambio, no debería haber ningún problema para que este tipo de problemas fueran examinados de fondo por los tribunales de amparo.

#### ACTIVIDADES

- *Debatir*: Lee la sentencia T-25, de 2003, de la Corte Constitucional de Colombia, sobre desplazamiento forzado, y explica qué tipo de actuaciones y omisiones estatales documenta y condena la Corte. Identifica y debate el tipo de acciones que ordenan los resolutivos y el modo en que la Corte diseña la supervisión del cumplimiento de la sentencia. Examina la Ley de Amparo y evalúa si permitiría o no a los jueces mexicanos dictar provisiones análogas.
- *Bibliografía*: César Rodríguez Garavito (coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derecho y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Ediciones Uniandes/ACNUR, Bogotá, 2010.

### 3. LA ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES EN MÉXICO

La conformación del Poder Judicial en México está marcada por la estructura federal del estado. Existe entonces un doble sistema de tribunales: los de los Estados, incluida la Ciudad de México, por un lado, y los tribunales federales, por otro. Es necesario conocer la estructura básica de cada uno de estos dos grupos y el tipo de controversias y procedimientos cuya resolución tienen, respectivamen-

te, encomendada (apartados 1 y 2), y mencionar la pátina centralizadora que le da a todo el modelo el hecho de que los tribunales federales puedan analizar todas las sentencias de los tribunales estatales ordinarios que sean impugnadas ante ellos en la vía del amparo directo. Pero habrá que hacer referencia también a una de las particularidades más claras del ordenamiento constitucional mexicano: la existencia de tribunales especializados en materia electoral, tanto a nivel federal como estatal (apartado 3), así como la existencia de tribunales encuadrados dentro del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial: tribunales administrativos, laborales, agrarios y militares —aunque, como veremos, en estos momentos está en marcha el proceso de integración de los tribunales laborales al Poder Judicial— (apartado 4). Finalmente, mencionaremos los tribunales municipales (apartado 5) y los tribunales de las comunidades indígenas (apartado 6).

Tras cerrar esta sección, estaremos en condiciones de abordar, en la que sigue, el modelo de gobierno del Poder Judicial, que como en otros países ha pasado por la creación de Consejos de la Judicatura, tanto a nivel federal como estatal, y describiremos el modo en que afectan el estatuto profesional y el desempeño de los juzgadores. En esta ocasión no nos referiremos a otro tipo de funcionarios públicos que determinan poderosamente, en cualquier país, el sistema de administración de justicia: los procuradores o agentes del ministerio fiscal, y los abogados de oficio. La procuración de justicia fue objeto en octubre de 2014 de una reforma importantísima que en 2018 convertirá a la Procuraduría General de la República en un organismo constitucional autónomo, destinado a ejercer sus importantes funciones públicas, por fin, con total independencia del Poder Ejecutivo (artículo 102 de la CPEUM), con el auxilio de al menos dos subprocuradurías especializadas (Anticorrupción y Delitos Electorales).

Las procuradurías estatales deberían ser igualmente objeto de una redefinición profunda, pues son responsables de muchas violaciones de derechos en el ámbito del proceso y el pre-proceso penal. De la defensoría pública, tanto a nivel federal como estatal, baste decir que su ampliación y reforzamiento es indispensable para que la revolución de los derechos que el texto de la Constitución ahora invoca tenga alguna posibilidad de materializarse, pues tiene un papel esencial en la garantía del acceso a la justicia a los millones de personas que en México carecen de él.

#### *A. Los tribunales estatales*

El artículo 116 de la Constitución federal establece que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. Y a continuación, en congruencia con el carácter federal del Estado, refiere que la organización de estos poderes se hará en las Constituciones estatales, a las cuales, sin embargo, la fracción III del mismo artículo impone algunas condiciones. Según lo ha sintetizado la Suprema Corte en varios casos, las condiciones fundamentales son cuatro: *a)* carrera judicial; *b)* idoneidad profesional (los requisitos para ser magistrado en los estados son los mismos que para ser ministro, listados en el artículo 95, fracciones I a V, cambiando la prohibición de haber ocupado en el año previo ciertos cargos con los análogos en los estados); *c)* seguridad económica de jueces y magistrados (derecho irrenunciable a recibir una remuneración que no puede disminuirse durante su encargo), y *d)* estabilidad en el ejercicio del cargo (que abarca la estabilidad durante el nombramiento y también la posibilidad de ratificación o reelección a su término).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Véanse las tesis P./J. 15/2006 y 2a/J. 136/2009.

Más allá de ello, son las Constituciones y leyes estatales las que se encargan, entonces, de dar forma al Poder Judicial de los estados y de la Ciudad de México. En relación con esta última, valga recordar que antes de la reforma constitucional de 2016 y el inicio del proceso constituyente que ahora está en curso era un “Distrito Federal” con un régimen constitucional no asimilable integralmente al de los estados, pues tenía, como es sabido, sólo las competencias que la Constitución federal le atribuía expresamente, con una cláusula residual a favor de la Federación (artículo 122 de la CPEUM); en relación con el Poder Judicial del Distrito, la Base Cuarta del anterior artículo 122 establecía más detalles que los que encontramos en las condiciones mínimas para los estados establecidas en la fracción III del artículo 116. En su nueva redacción, el artículo 122 establece el mismo paquete mínimo de condiciones que aplica a los estados y deja la definición de todos los aspectos adicionales a la Constitución de la Ciudad de México.

El panorama resultante es variado. Casi todos los estados tienen una estructura encabezada por un Tribunal Superior de Justicia, pero hay alguna variación en cuanto a la definición y organización de los tribunales inferiores. Algunos han creado, además, sistemas de justicia constitucional local (incluido un “amparo local” en Veracruz, Tlaxcala y Nayarit), bajo distintas variantes.<sup>23</sup> Diversos aspectos del régimen jurídico de los tribunales estatales han sido cuestionados ante la Suprema Corte, que ha emitido los correspondientes criterios interpretativos, ésta ha dicho, por ejemplo, que el nombramiento

---

<sup>23</sup> Sobre los sistemas de justicia constitucional local, véase Julio Bustillos, “La realidad de la justicia constitucional local del siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21 (2008), y “Amparo federal vs. local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 27 (2012).

to, ratificación o cese de los titulares de estos órganos no son actos soberanos y discrecionales del Congreso local,<sup>24</sup> que hay varias modalidades de invasión e interferencia que pueden actualizar una violación a la división de poderes en su perjuicio,<sup>25</sup> que la inamovilidad es una garantía que los titulares de estos órganos tienen desde el primer momento, con independencia de si son magistrados ratificados o no,<sup>26</sup> o que los Consejos de la Judicatura locales no son superiores jerárquicos de los tribunales estatales a efectos del cumplimiento del amparo<sup>27</sup> ni están unidos a ellos con alguna otra relación de dependencia,<sup>28</sup> o que estos mismos órganos al resolver conflictos laborales actúan como tribunales y emiten fallos definitivos impugnables en amparo directo.<sup>29</sup>

### B. *Los tribunales federales*

Para determinar las bases constitucionales de la regulación de los tribunales de la Federación hay que consultar los artículos 94 a 107 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). De estos artículos se desprende que los tribunales federales se ordenan en cuatro grandes niveles: los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios, los Tribunales Colegiados de Circuito (algunos de cuyos miembros integran los Plenos de Circuito) y la Suprema Corte. Dos puntos previos es aconsejable tener claros para entender la lógica general del sistema: primero, que los tribunales de la Federación tienen dos grandes funciones: por un lado, ser los aplica-

---

<sup>24</sup> Tesis 2a/J. 136/2009.

<sup>25</sup> Tesis P./J. 81/2004.

<sup>26</sup> Tesis P./J. 105/2000 y 107/2000.

<sup>27</sup> Tesis P./J. 63/2014.

<sup>28</sup> Tesis P. LV/2009.

<sup>29</sup> Tesis 2a/J. 82/2013.

dores y garantes generales del derecho federal —el derecho que la Federación emite en la amplia cantidad de ámbitos en que ella, y no los estados, tiene competencia para legislar y gestionar—, y por el otro, ser jueces especializados de constitucionalidad, mediante la tramitación y resolución del juicio de amparo. Y segundo, que dado que es posible interponer un amparo contra las sentencias dictadas por los tribunales de los estados (en este caso se habla de “amparo directo”), en la práctica casi no hay juicios que acaben dentro de los confines de los estados y los tribunales federales de amparo se erigen en controladores cotidianos de los ejercicios locales de jurisdicción, lo cual confiere una pátina enormemente centralizadora al sistema judicial mexicano visto en su conjunto. El derecho de los estados mexicanos es cotidianamente interpretado y validado por los tribunales de la Federación.

#### *a. Los juzgados de distrito*

Los juzgados de distrito se integran por un juez y un equipo de secretarios, actuarios y otros empleados (artículo 42 de la LOPJF). Conocen todos los asuntos referidos en los artículos 48-55 bis de la LOPJF, a menos que estén especializados en sólo alguna de esas áreas de jurisdicción (artículo 48 de la LOPJF), lo cual ocurre con frecuencia. La distinción principal es, en ese sentido, entre jueces de distrito especializados en amparo (a su vez especializados por materias: civil, penal y laboral) y los que conocen procesos ordinarios federales (esto es, procesos judiciales ordinarios donde se ventilan asuntos que deben ser resueltos bajo las leyes de la Federación). En esta segunda categoría tenemos a jueces de distrito en materia penal, especializados para adolescentes, en materia administrativa, civiles federales, mercantiles federales y en materia de trabajo.

Los jueces de distrito en materia penal, por ejemplo, sustancian procesos donde se ventila la comisión de delitos federales. Aunque la materia penal es una de las que quedan bajo la competencia residual de las entidades federativas, existe hoy en día en México una importantísima cantidad de delitos federales, por disposición expresa del artículo 73 de la CPEUM —que atribuye a la Federación, por ejemplo, la competencia para determinar los delitos en materia de delincuencia organizada o contra periodistas, por poner sólo dos ejemplos—. Pero además la LOPJF convierte en delitos federales los cometidos en el extranjero por personal diplomático (o por cualquier persona en las embajadas y legaciones mexicanas en el extranjero), los delitos cometidos por un funcionario público federal o contra un funcionario público federal, los realizados para afectar servicios públicos federales, o los que “dificulten el ejercicio de alguna atribución federal”, entre otros (artículo 51). Los jueces de distrito de procesos penales federales también conocen, por ejemplo, de procedimientos de extradición, de intervenciones de comunicaciones privadas y de aquellos delitos del fuero común respecto los cuales el Ministerio Público Federal ejerza facultad de atracción (artículo 48 de la LOPJF).

Los jueces de distrito especializados para adolescentes sustancian procesos penales en los que están imputados menores de entre 12 y 18 años (artículo 50 quáter de la LOPJF), sea que lo son por delitos federales o estatales. Resuelven sobre procedimientos alternativos y cuestiones sobre plazos y términos previstos en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, determinan las medidas que acarreará la culpabilidad, bajo parámetros de racionalidad y proporcionalidad y de un modo atento a la gravedad de conducta, y deben asegurar que el adolescente no es incomunicado, coaccionado, intimidado o torturado. Resuelven los incidentes y recursos que se interpongan durante

la etapa de ejecución penal cuando están involucrados adolescentes y adultos jóvenes, y atienden personalmente sus solicitudes o las de sus representantes legales. Dictan asimismo la resolución que da por cumplida una medida impuesta, dictando la libertad total y definitiva.

El ámbito de responsabilidades de los jueces de distrito especializados en materia mercantil federal, por su parte, viene mediatizado por la existencia en la Constitución mexicana de previsiones de competencia concurrente en esta área, con la consiguiente libertad del actor de acudir a los tribunales federales o locales según le parezca más conveniente (artículo 104, fracción II, de la CPEUM). Pero el artículo 53 bis LOPJF les otorga explícitamente ciertas facultades: resolver las controversias en materia de concursos mercantiles, los juicios mercantiles en que la Federación sea parte o los que enfrenten a dos entidades federativas, o las diligencias de jurisdicción voluntaria cuyo valor exceda el millón de unidades de inversión por concepto de suerte principal. También se encargan del reconocimiento, ejecución o declaración de nulidad de laudos arbitrales comerciales nacionales o extranjeros, y resuelven sobre acciones colectivas mercantiles referidas al Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Para tener alguna ilustración de la competencia del segundo gran grupo de jueces de distrito —los que se encargan de resolver amparos—, veamos las competencias de los que se dedican a la materia penal. Según el artículo 51 de la LOPJF, estos jueces de distrito conocerán de amparos promovidos contra sentencias y otras resoluciones judiciales en materia penal, contra actos de cualquier tipo de autoridad que afecten la libertad personal (con excepción de las correcciones disciplinarias o las medidas de apremio) y contra actos de alta relevancia como la privación de la vida, deportación, destierro o los señala-

dos en el artículo 22 de la CPEUM. Conocerán también de juicios de amparo promovidos conforme a la fracción VII del artículo 107 de la CPEUM, de los juicios de amparo promovidos contra leyes y disposiciones penales, y de las denuncias por incumplimiento de declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la SCJN respecto a normas generales en materia penal.

Los jueces de distrito especializados en amparo laboral, por su parte (artículo 55 de la LOPJF), resuelven amparos promovidos contra actos de autoridad judicial laboral con motivo de aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre un acto de autoridad o un procedimiento de autoridad de determinado orden. También sobre juicios de amparo promovidos contra leyes y disposiciones en materia laboral, en los términos señalados en la ley de amparo. De los juicios de amparo promovidos en contra de actos de alguna autoridad no judicial que tenga materia laboral de por medio, de amparos promovidos contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en juicio, fuera o después de éste, o aquellos que afecten derechos de personas extrañas a juicio. Al igual que las materias anteriores, también conocerán sobre denuncias por incumplimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la SCJN respecto a normas generales en materia laboral.

#### *b. Los tribunales unitarios de circuito*

Los tribunales unitarios de circuito están formados por una sola magistrada o magistrado, apoyado por el equipo habitual. Son nombrados por seis años y una vez ratificados no pueden ser privados de sus cargos (artículo 97 de la CPEUM). Se encargan fundamentalmente de dos cosas (artículo 29 de la LOPJF): primero, de tramitar los amparos indirectos interpuestos contra actos de otros tribuna-

les unitarios distintos a sentencias (la ley parece asumir que sería raro que los resolviera un juez de distrito, formalmente de menor categoría que el unitario en el escalafón judicial), y segundo, de las apelaciones y otros asuntos relacionados con la segunda instancia en juicios ordinarios fallados bajo el derecho federal. Como la primera de las citadas áreas no suele reportar grandes movimientos, los unitarios son centralmente relacionados con la segunda de sus responsabilidades: son los tribunales generales de apelación, la segunda instancia de los juicios ordinarios federales. Si el magistrado está impedido para conocer algún asunto, conocerá el tribunal que esté más cerca, encargándose el secretario de las diligencias de urgencia (artículo 30 de la LOPJF). Si en un distrito hay dos o más tribunales unitarios, tendrán una oficina común, donde se hace el recibo de promociones, registro y turno de asuntos (artículo 32 de la LOPJF).

### *c. Los tribunales colegiados de circuito*

Los tribunales colegiados de circuito se componen de tres magistradas o magistrados, apoyados por un secretario de acuerdos y un equipo variable de secretarios, actuarios y empleados, según el presupuesto asignado. Cada Tribunal Colegiado elige anualmente un presidente, no reelegible de modo inmediato (artículo 40 de la LOPJF), que lleva la representación y la correspondencia oficial del tribunal, turna los asuntos a los magistrados para su estudio, impulsa el trámite de los asuntos y dirige los debates y mantiene el orden de las sesiones (artículos 40 y 41 de la LOPJF).

Los colegiados son ahora mismo una pieza esencial del sistema de control constitucional. Se encargan de resolver casi todos los amparos directos —amparos contra sentencias—. Sus competencias como tribunales ordinarios federales son mínimas (como hemos visto, de la apli-

cación del derecho federal se encargan los jueces de distrito en primera instancia y los unitarios en segunda instancia). La Suprema Corte ha delegado en ellos muchas áreas de su competencia originaria. El artículo 37 de la LOPJF lista sus áreas de responsabilidad, que son fundamentalmente tres: amparo contra sentencias (amparo directo), resolución de recursos en vías distintas al amparo contra sentencias, y resolución de controversias entre órganos judiciales inferiores (véase también el artículo 81 de la Ley de Amparo).

La primera gran área de jurisdicción es el amparo contra sentencias definitivas, llamado en México amparo “directo”. En esa vía pueden analizarse a la luz de la Constitución todas las resoluciones que pongan fin a procedimiento judicial, incluidos los laudos laborales (nombre que reciben las sentencias de las autoridades jurisdiccionales laborales). Cabe destacar que por esta vía los tribunales colegiados hacen control de sentencias tanto del fuero local como federal: en materia penal, de las dictadas por autoridades judiciales de los dos fueros, más las resoluciones de juicios incidentales de reparación de daño a personas no inculpadas; en materia civil, sentencias sobre responsabilidad por daños; en materia administrativa, sentencias dictadas por tribunales locales/federales administrativos o judiciales; en materia civil mercantil, resoluciones contra las que no procede recurso de apelación o dictadas una vez interpuesto éste; en materia laboral, laudos dictados por autoridades o juntas laborales locales/federales. Por listar sólo algunos ejemplos correspondientes a distintas vías.

La segunda área de jurisdicción son los recursos que se interpongan en vías distintas al amparo directo: los recursos de revisión a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo (LA), recursos de queja, recursos de revisión contra sentencias de amparo indirecto cuando se reclame la extradición o en los casos cuya resolución la Corte les

delega; los recursos de revisión de la fracción I-B del artículo 104 de la CPEUM, o los recursos de reclamación previstos en el artículo 104 de la LA.

En tercer lugar y finalmente, los tribunales colegiados se encargan de las disputas que enfrentan a autoridades judiciales inferiores: conflictos competenciales entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito, dentro de su jurisdicción o cuando involucran a órganos de distinta jurisdicción (conocerá el Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno primero), y declaran fundamentados o no impedimentos y excusas elevados por jueces de distrito, magistrados de tribunales de circuito en cualquier materia y autoridades mencionadas en el artículo 54, fracción III, de la LA.

La LOPJF señala que se encargarán de cualquier otro asunto que la ley o los acuerdos generales de la SCJN, en pleno o sala, les otorguen. Por supuesto pueden denunciar contradicciones de tesis ante los Plenos de Circuito o ante la SCJN.

En los colegiados las decisiones se toman por unanimidad o por mayoría de votos. Los magistrados no se pueden abstener, sólo dejan de participar en caso de impedimento o excusa.<sup>30</sup> Se permiten los votos particulares, que procedimentalmente se integran dentro de la sentencia si se presentan en los cinco días posteriores a la fecha de acuerdo (artículo 35 de la LOPJF). Pueden establecerse tribunales especializados (artículos 37 y 38 de la LOPJF) y de hecho se han establecido muchos, incluidos Colegiados especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, a raíz de lo dispuesto en el artículo 94 de la CPEUM tras la reforma del 2013 a los artícu-

---

<sup>30</sup> Si un magistrado se encuentra ausente más de un mes, lo suplente el secretario que designe el mismo tribunal. Si en un caso hay impedimento de más de un magistrado, el asunto se traslada al tribunal más cercano.

los 25 y 26. Las sentencias votadas por unanimidad tienen potencial para sentar criterios de jurisprudencia vinculante si el criterio que sientan es reiterado (artículo 224 de la LA).

#### d. *Los Plenos de Circuito*

La reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 creó los Plenos de Circuito como instancias dedicadas a resolver contradicciones de criterios entre los tribunales colegiados (artículos 107, fracción XIII, de la CPEUM y 41 ter de la LOPJF), para aligerar la carga de la Suprema Corte en esta área.

Se integran por los magistrados adscritos a los tribunales colegiados de un determinado circuito judicial o por sus presidentes. Las decisiones se toman por mayoría de votos, con voto de calidad del magistrado que preside el Pleno si hubiera empate. Los detalles sobre integración y reglas de procedimiento (número de integrantes, especialización, quórum para sesionar, términos para emitir convocatorias ordinarias o extraordinarias, requerimientos de las extraordinarias, los procedimientos para realizar votos particulares así como para la sustitución de integrantes en caso de ausencias o impedimentos y lo referente a apoyos administrativos) son fijados en acuerdos generales dictados por el Consejo de la Judicatura (artículo 41 bis 1 de la LOPJF). Los magistrados rotan anualmente para officiar de presidentes, con las funciones usuales, como representar y llevar la correspondencia del Pleno, convocar a las sesiones, dirigir los debates y realizar trámites de procedencia (artículo 41 quáter de la LOPJF).

La tarea central de los Plenos de Circuito es terciar en las contradicciones entre los criterios dictados por los tribunales colegiados de un mismo Circuito, a instancias del fiscal general de la República (en asuntos relaciona-

dos con sus funciones), los mismos tribunales o sus integrantes, los jueces de distrito, las personas que fueron parte en los asuntos de los que derivaron los criterios en contienda y el consejero jurídico del Poder Ejecutivo. Si los criterios sentados por los Plenos entran en conflicto con los de los Plenos de otros circuitos, los Plenos especializados del mismo Circuito o los colegiados del mismo circuito pero con distinta especialización, el asunto lo resolverá el Pleno de la SCJN o una de sus salas. Además, según el artículo 41 ter de la LOPJF, los Plenos resuelven las solicitudes de sustitución de jurisprudencia elevadas por los colegiados de su Circuito y pueden solicitar a la SCJN que inicie el proceso de declaratoria general de inconstitucionalidad si dentro de su Circuito se ha emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos donde se declara la inconstitucionalidad de una norma general.

e. *La Suprema Corte  
de Justicia de la Nación*

A diferencia de muchos de sus vecinos regionales, que establecieron una Sala Constitucional o una Corte Constitucional separada de la Corte Suprema tradicional,<sup>31</sup> México ha mantenido su tradicional Suprema Corte única, aunque las reformas a la Constitución, en diferentes oleadas, la han intentado convertir en una institución especializada en la resolución al más alto nivel de los más importantes asuntos de constitucionalidad.

La Suprema Corte es la cúspide de una estructura judicial tremendamente centralizada. Se encuentra fuera de los poderes de supervisión del Consejo de la Judicatu-

---

<sup>31</sup> Justin Frosini y Lucio Pegoraro, "Constitutional Courts in Latin America: A Testing Ground for New Parameters of Classification?", *Journal of Comparative Law*, vol. 3, núm. 2 (2007), pp. 39-63.

ra Federal<sup>32</sup> y mantiene una vía de intervención directa en el Pleno de este órgano porque el presidente de la Corte lo es también del Consejo de la Judicatura Federal. Como veremos más adelante, la Suprema Corte tiene un abanico de competencias y poderes extremadamente amplio.

Está integrada por once miembros, llamados ministros, que permanecen en el cargo quince años, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente o sean removidos en los muy estrictos términos del Título Cuarto de la CPEUM. Al acabar su periodo, tienen derecho a un retiro (artículo 94, párrafo 12, de la CPEUM).<sup>33</sup> En los términos del artículo 95 constitucional, para optar a ser ministra o ministro es necesario: 1) ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento y pleno ejercicio de derechos civiles y políticos; 2) tener un mínimo de treinta y cinco años cumplidos, el día de la designación; 3) tener con una antigüedad mínima de diez años un título oficial de licenciado en derecho; 4) gozar de una buena reputación; 5) haber residido dos años en el país antes del día de la designación, y 6) no haber desempeñado cargos tales como secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, gobernador de algún estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México durante un año previo al día del nombramiento. Conforme al 95 *in fine*,

los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honora-

---

<sup>32</sup> Artículo 94, párrafo 2, de la CPEUM.

<sup>33</sup> Los ministros no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, a menos que el cargo anterior fuera de carácter provisional o interino (artículo 94, párrafo 13, de la CPEUM).

bilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Según el artículo 96 de la CPEUM, el presidente de la República selecciona una terna de candidatas o candidatos y la eleva al Senado, quien tiene 30 días para hacer la designación, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si el Senado rechaza la primera terna, el presidente debe elevar otra —sin que la Constitución clarifique si en la misma pueden volver a aparecer candidatos que integraban la terna rechazada—. Si esta segunda también es rechazada, el presidente decide quién, de los integrantes de la última terna, ocupará el cargo. El mecanismo de designación ha sido objeto de crítica, pues ha sido utilizado por el Poder Ejecutivo para presentar un solo candidato mínimamente viable, con otros dos de simple “relleno”, y porque lógicamente, el presidente tiene muchos incentivos para presentar ternas pésimas que provoquen rechazos, dado que después del segundo rechazo será él o ella la que tiene la potestad de selección final.

La Corte actúa en Pleno o en dos salas integradas por cinco ministros cada una. El presidente de la Corte no integra ninguna de ellas (artículo 94, párrafo 3, de la CPEUM), sino que dirige el Pleno y encabeza una estructura administrativa gigantesca al interior de la Corte, además de participar del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, del cual es presidente.

Las competencias de la Corte pueden dividirse en cinco grandes áreas de atribución: acciones de inconstitucionalidad (control abstracto, revisión constitucional de normas generales con efectos *erga omnes*); controversias constitucionales (conflictos horizontales o verticales de competencia entre la Federación, los estados, los municipios y sus ramas internas, provocados por normas o por actos, donde se hace control abstracto o concreto con efectos generales o *inter partes*, según el caso); amparos

directos o indirectos en revisión (control semi-concentrado de constitucionalidad de sentencias y otros actos de autoridad que vulneren derechos, con efectos casi siempre *inter partes*); contradicciones de tesis (jurisdicción de unificación que resuelve contradicciones en los criterios sostenidos por los tribunales colegiados de circuito) y un área miscelánea que podemos agrupar con el rubro de “otros” que incluiría la resolución de: recursos de reclamación, inconformidad y queja; incidentes de inejecución (procedimientos accesorios o incidentales dentro de los procedimientos principales y los procedimientos de cumplimiento de sentencia); modificación o sustitución de jurisprudencia (cambios formales y *ad hoc* de precedentes); incumplimientos graves en el contexto del Sistema de Coordinación Fiscal (donde se examina si los estados han cumplido con sus obligaciones en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal); revisiones administrativas (revisión de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal sobre sanciones graves a jueces, magistrados y otros funcionarios judiciales), y resolución de conflictos de competencia entre los jueces federales.<sup>34</sup> Además, la SCJN puede atraer asuntos radicados en los tribunales inferiores cuando estime que ello puede conducir a establecer criterios de “importancia y trascendencia”. Por último, la SCJN tiene poderes de nombramiento: envía al Senado a los candidatos para ocupar vacantes en el Tribunal Electoral (artículo 99 de la CPEUM) y nombra a tres de los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 de la CPEUM). Como hemos consignado

---

<sup>34</sup> Después de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, la Corte sumó la posibilidad de revisar los decretos ejecutivos emitidos bajo los poderes de emergencia (artículo 29 de la CPEUM) y perdió la “facultad de investigación” —una competencia no jurisdiccional orientada a investigar las violaciones graves de los derechos humanos que ahora, en los términos del artículo 102 de la CPEUM, está en manos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—.

ya, el presidente del Consejo de la Judicatura es el ministro presidente de la SCJN —es decir, las dos instituciones son presididas por la misma persona—.

Las áreas de jurisdicción que hemos identificado tienen, sin embargo, participaciones muy dispares en la carga total de trabajo de la Corte. En 2012, por ejemplo, sólo cinco ámbitos o vías jurisdiccionales fueron responsables del 81% de los 6002 casos resueltos por la SCJN: los incidentes de inejecución, que representaron un 37.8% (2270 casos); el amparo directo en revisión, que representó un 18.3% (1100 casos); el recurso de reclamación, que representó un 9.3% (564 casos); las contradicciones de tesis, que representaron un 8.3% (500 casos), y el amparo indirecto en revisión, que representó un 8.2% (494 casos).<sup>35</sup> Conforme a las atribuciones que le da el artículo 94 de la CPEUM, la Corte tiene posibilidad de dictar acuerdos generales para organizar mejor sus cargas de trabajo, en los que pueden delegar en los tribunales colegiados la resolución de asuntos de su competencia originaria.

El artículo 94 de la CPEUM dispone que “en los términos que la ley disponga las sesiones de la Corte serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público”. El sistema tradicionalmente usado pasaba por la discusión en privado de los asuntos, a la que seguía una “sesión pública” en la que el secretario de la Corte daba cuenta del sentido de las distintas resoluciones y el número de votos a favor o

---

<sup>35</sup> El control abstracto de la ley y la resolución de conflictos de división horizontal y vertical de poder, atribuciones clásicas de los tribunales kelsenianos en todo el mundo, supusieron en 2012 sólo 0.9 y 1.9% del total de casos, respectivamente. Todos estos datos los extraigo de Francisca Pou Giménez, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en Andrea Castagnola y Saúl López Noriega (eds.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, Tirant lo Blanch/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 61-103

en contra que las apoyaban. En 2006, sin embargo, la Corte creó un canal de televisión llamado Canal Judicial, que inmediatamente incluyó en su programación la transmisión en vivo de las sesiones de Pleno. Así es como el Pleno de la Corte mexicana se convirtió, junto con el Supremo Tribunal Federal de Brasil, en el único tribunal en el que las deliberaciones sobre los méritos de los casos, y las votaciones en que deriven, se producen delante de las cámaras.<sup>36</sup>

Las resoluciones tomadas por los once ministros del Pleno de la Corte se toman por mayoría simple de votos, salvo dos excepciones señaladas en el artículo 105 de la CPEUM en sus fracciones I, penúltimo párrafo, y II, que exigen una mayoría calificada de ocho votos para que el pronunciamiento que la Corte hace sobre una norma general, en la vía de acción o en la vía de controversia, pueda tener efectos invalidatorios generales.

### C. *Los tribunales electorales*

Un rasgo que sin duda singulariza a la estructura de poder mexicana —aunque es un rasgo que encontramos en las Constituciones contemporáneas de otros países de América Latina— es la existencia de lo que podríamos llamar una “rama electoral” vasta, con amplísimos recursos económicos y humanos. Las funciones de regulación y supervisión de la normativa electoral son compartidas, a nivel federal, por una institución que ahora goza de estatus de organismo constitucional autónomo —llamado Instituto Nacional Electoral— y de un Tribu-

---

<sup>36</sup> Véase Pou Giménez, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, *cit.*, y “Changing the Channel: Broadcasting Deliberations in the Mexican Supreme Court”, en Richard David y David Taras (eds.), *Justices and Journalists: The Global Perspective*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017, pp. 209-234.

nal que está formalmente integrado al Poder Judicial federal pero que tienen autonomía presupuestaria y de gestión y en los hechos opera de un modo totalmente separado e independiente del resto de los órganos de la judicatura federal. A nivel estatal se replica la estructura dual de órgano supervisor/administrativo y órgano jurisdiccional.

#### a. *La justicia electoral federal*

La historia de la justicia electoral en México sigue el compás de una concatenación de reformas constitucionales sobre reglas e instituciones electorales aprobadas al impulso de las exigencias de partidos vencidos en las contiendas electorales que denunciaron con éxito progresivo las inequidades del sistema.<sup>37</sup>

El primer tribunal en materia electoral a nivel federal fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987. En 1990 cambia su nombre a Tribunal Federal Electoral (Trife), un acrónimo que todavía se usa a veces para hacer referencia al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Éste fue creado en 1996, y a diferencia de sus antecesores queda encuadrado en la estructura del Poder Judicial de la Federación. Es la máxima autoridad jurisdiccional en esta materia, con la excepción de que no puede revisar la constitucionalidad de las normas generales (leyes) en materia electoral, que sólo pueden ser revisadas por el Pleno de la Suprema Corte en la vía de la acción de inconstitucionalidad (artículo 105,

---

<sup>37</sup> Una panorámica de las reformas electorales de las últimas décadas en México puede encontrarse en Lorenzo Córdova, "Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014, pp. 217-258.

fracción II, de la CPEUM), pero sí puede inaplicar en el caso concreto leyes aplicables al caso que estime inconstitucionales.

El TEPJF opera en una Sala Superior y cinco salas regionales repartidas por el territorio de la República. Su competencia es variada. El artículo 186 de la LOPJF dispone que: conoce de las impugnaciones a las elecciones de presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno de la Ciudad de México, diputados federales y senadores electos tanto conforme al principio de mayoría relativa como de representación proporcional; efectúa el cómputo final de la elección de presidente de la República; califica la legalidad de la elección presidencial y declara electo al presidente; conoce y recibe las controversias a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral; resuelve en última instancia sobre la imposición de sanciones electorales, y resuelve la impugnación de actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos, entre otras.

Los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior como de las regionales, son designados por el voto de al menos dos tercios de los miembros presentes del Senado, a partir de una terna de candidatos propuesta por el pleno de la SCJN (con el apoyo de la mayoría simple de los ministros presentes, en sesión pública). Si el Senado no designa a ninguno, el pleno de la SCJN debe enviar otra terna en la que no podrá repetir a los candidatos de la terna anterior (artículo 198 de la LOPJF).

#### b. *La justicia electoral en los estados*

Los estados (incluida la Ciudad de México) han establecido sus propios tribunales electorales. La creación de sistemas estatales de justicia electoral ha ido de la mano de la paulatina reforma a las instituciones de administra-

ción en esta materia: siguiendo el modelo federal, se han instaurado sistemas que combinan la creación de institutos electorales con funciones administrativas y la creación de tribunales encargados del contencioso electoral.

La reforma constitucional en materia electoral del 10 de febrero de 2014 creó el Instituto Nacional Electoral en sustitución del anterior Instituto Federal Electoral y centralizó algunas funciones que antes realizaban los institutos estatales (artículo 41 de la CPEUM). Además, retira de la competencia de los poderes legislativos locales los nombramientos de los magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral. La facultad fue atribuida al Senado de la República, quien debe emitir una convocatoria pública y designar a los magistrados por el voto de al menos dos terceras partes de los senadores presentes (artículo 116, fracción IV, inciso c, núm. 5).

#### *D. Los tribunales externos al Poder Judicial*

##### *a. La justicia laboral*

La jurisdicción laboral en México se ocupa de los conflictos laborales en el ámbito del trabajo formalizado. El tratamiento de los derechos laborales en la Constitución da lugar a dos grandes bifurcaciones: la primera distingue entre conflictos de naturaleza federal y conflictos de naturaleza local; la segunda, entre conflictos que involucran a los trabajadores regulados en el apartado A del artículo 123 de la CPEUM (trabajadores del sector privado) y los que involucran a trabajadores regulados en el apartado B (trabajadores del sector público) de ese mismo precepto. Existen entonces cuatro tipos de conflictos posibles: federales del apartado A, federales del apartado B, locales del apartado A y locales del apartado B.

Para la resolución de los conflictos federales del sector privado (A), el artículo 123 creó unos organismos *sui generis* llamados juntas de conciliación y arbitraje, integrados por un representante de los obreros, uno de los patrones, y uno del gobierno (nombrado por el secretario del trabajo y previsión social), quien las preside. La fracción XXXI del artículo 123 A enumera las áreas de la industria que serán materia exclusiva de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JFCA),<sup>38</sup> especificándose que la aplicación de las leyes laborales en todas las otras áreas corresponderá a las juntas de conciliación y arbitraje situadas en los estados de la República. En los estados y la Ciudad de México se crearon, en congruencia, las juntas locales de conciliación y arbitraje (JLCA), que dependen de su respectivo Poder Ejecutivo —casi siempre de la Secretaría o Subsecretaría del Trabajo de la entidad—, con la misma composición tripartita de las federales. Las resoluciones judiciales de las JLCA que no pongan fin al proceso son impugnables ante la propia JLCA horizontal y verticalmente ante los tribunales contenciosos administrativos de cada entidad. Las resoluciones que ponen fin al proceso y resuelven el fondo del asunto no admiten impugnación ordinaria alguna, por lo que es necesario llevarlas ante la justicia federal en juicio de amparo directo (ante un Tribunal Colegiado de Circuito).

Para la resolución de los conflictos laborales individuales y colectivos entre la administración pública federal, el gobierno federal y sus trabajadores y sindicatos (apartado B), se creó, mediante una reforma constitucional de diciembre de 1960, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula el tipo de conflictos para cuya resolución este tribunal es competente. La resolución de

---

<sup>38</sup> La competencia federal se reitera en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

los conflictos entre las administraciones estatales y sus trabajadores queda en manos de los estados. Recordemos que según el sistema de cláusula residual a favor de los estados que cierra nuestro sistema federal (artículo 124 de la CPEUM), todo lo que la Constitución federal no atribuya a la Federación es competencia de los estados. En este sentido, lo único que el artículo 116 en su apartado VI establece es que

las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje como órganos de impartición de justicia laboral en el ámbito privado fue materia de un amplio y prolongado debate en la segunda mitad del siglo pasado por las dificultades que planteaba su naturaleza de órganos que emiten actos materialmente jurisdiccionales, pero que están constitucionalmente adscritos al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial.<sup>39</sup> Se les entendió a todos los efectos como órganos jurisdiccionales. Funcionan en pleno y en juntas especiales y sus resoluciones, denominadas “laudos”, son asimilables funcionalmente a las sentencias y recurribles en amparo directo. Las juntas también realizan actos administrativos, como el registro de los sindicatos tanto a nivel local como federal. Además, como su nombre indica, tienen una función conciliatoria. Antes de ir al litigio (arbitraje) trabajadores y patrones deben pasar esta etapa, que para las partes es potestativa.

La reforma constitucional en materia laboral ya aprobada por el Senado y actualmente bajo consideración de la

---

<sup>39</sup> Véase Néstor de Buen, *Derecho procesal del trabajo*, 18a. ed., Porrúa, México, 2008, pp. 137 y ss.

Cámara de Diputados (diciembre de 2016) modifica todo el sistema que ha quedado descrito. Los tribunales laborales quedarán integrados al Poder Judicial federal y a los poderes judiciales estatales. Y las funciones administrativas de la juntas se trasladarán a un órgano descentralizado dependiente del Poder Ejecutivo (cuyo titular será nombrado por el Senado de una terna de candidatos elevada por el Ejecutivo). Este organismo se encargará del registro de los contratos colectivos de trabajo y de los sindicatos, y de todo lo relacionado con la etapa de conciliación.

#### *b. La justicia administrativa*

En agosto de 1987 una reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la CPEUM facultó al Congreso para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, orientados a dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares. Antes de esta fecha existía un Tribunal Fiscal de la Federación que se ocupaba exclusivamente de examinar, a instancia de la parte agraviada, los actos de las autoridades fiscales de la administración pública federal.

Posteriormente este tribunal pasó a llamarse Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Está compuesto por una Sala Superior, salas regionales que pueden ser especializadas o auxiliares, y una Junta de Gobierno y Administración (encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional en el TFJFA e integrada por el presidente del Tribunal, dos magistrados de Sala Superior y dos de Sala Regional, nombrados por el pleno del Tribunal). Se ocupa de las controversias entre particulares y la administración pública federal, en los términos especificados en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Los magistrados del TFJFA son nombrados por el presi-

dente de la República previa aprobación del Senado de la República. Los de la Sala Superior duran en su encargo quince años, y los de Sala Regional diez.

La ley que rige el procedimiento contencioso-administrativo es la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Las sentencias definitivas dictadas por este tribunal no admiten una segunda instancia ordinaria vertical. La única forma de revocarlas o modificarlas es ante los tribunales de la Federación en un juicio de amparo directo.

Los estados por regla general han incluido en sus Constituciones la facultad de sus congresos de instituir este tipo de tribunales de resolución de controversias entre particulares y administraciones públicas estatales, aunque el artículo 116, apartado V, lo dejaba como potestativo: “Las constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

El sistema acaba de ser modificado por la reforma constitucional en materia de anticorrupción publicada a finales de mayo de 2015. La reforma transforma al TFJFA en Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y aumenta sus competencias para añadir a sus tradicionales funciones de resolución de conflictos entre la administración pública y los particulares un lugar muy relevante en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción instaurado o creado por esa misma reforma.

Ahora, el TFJA tendrá una sala especializada en juzgar tanto a funcionarios públicos como a particulares involucrados en actos de corrupción. Según el nuevo párrafo tercero del artículo 73, fracción XXIX-H, el TFJA

será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los par-

ticulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En líneas generales, lo que hace esta reforma es aumentar sustancialmente las competencias de la Auditoría Superior de la Federación y darle competencias para sustanciar expedientes de responsabilidad cuando encuentra irregularidades en la revisión de la región del gasto público. Extremos de los que antes se encargaba la Secretaría de la Función Pública, y que ahora se encargará la Auditoría, la cual, en los términos del apartado IV del artículo 79 de la CPEUM, tras sus investigaciones puede promover las responsabilidades que sean procedentes ante el TFJA y la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción, para la imposición de sanciones a funcionarios públicos, según se disponga en una ley que ahora (artículo 73, fracción XXIX-V) la Constitución prevé que sea una ley general, y por tanto definidora o repartidora de las responsabilidades de los tres niveles de gobiernos en esta materia.

En los términos del artículo 104, fracción III, contra las sentencias que emita el TFJA en este ámbito procederá un recurso ante los tribunales colegiados de circuito; contra lo que éstos decreten “no procederá juicio o recurso alguno” —por tanto, no serían susceptibles de impugnación en amparo directo, aunque la sentencia que dicte el TFJA en cumplimiento de la anterior sí lo es—.

En cuanto hace a los estados, según la fracción V del artículo 116 de la CPEUM, tras la reforma de 2015, el establecimiento de tribunales de justicia administrativa es ahora obligatorio, no meramente potestativo:

V. Las constituciones y leyes de los estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

### *c. La justicia agraria*

Los tribunales agrarios fueron creados en 1992 como parte del paquete de reformas al artículo 27 impulsado por Carlos Salinas de Gortari. La tenencia y uso de la tierra es un componente esencial del escenario social, político y jurídico inaugurado por la Revolución mexicana y la consiguiente aprobación de la Constitución de 1917, todavía vigente. Como recuerda Sergio García Ramírez, hacia 1910, cuando explotó el problema agrario:

Menos del 1% de las propiedades rurales —en una sociedad esencialmente rural— concentraban más del 90% de la tierra. En los años de la reforma constitucional [de

1992], se estimaba que 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, en cerca de 30,000 núcleos agrarios, eran propietarios (ejidales y comunales, por supuesto) de 103 millones de hectáreas, esto es, más del 50% del territorio nacional. Por otra parte, 1.4 millones de pequeños propietarios, colonos y nacionaleros tenían dominio sobre 70 millones de hectáreas. En suma, 4.9 millones de personas son titulares de 173 millones de hectáreas, el 88% de la superficie del país. Entre 1970 y 1990, el número de ejidatarios había crecido 59%, y la población rural había aumentado, en términos absolutos, 17 por ciento.

Ahora bien, la dimensión todavía muy grande de la población en el campo no guarda relación con la cifra de su participación en el producto interno bruto, que es reducida. El 55% de la población rural se debate en la pobreza; en el campo vive alrededor del 70% de quienes sufren pobreza extrema.<sup>40</sup>

La reforma constitucional de 1992 puso fin oficial al reparto agrario (contemplado como un imperativo en la redacción original de 1917) y —por citar la medida más controvertida— dio personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal (titulares de las tierras otorgadas en propiedad comunal a poblaciones campesinas) a vender o rentar sus parcelas, dentro de ciertos límites, y a asociarse con otros (incluidas las sociedades por acciones) para su uso y explotación (artículo 27, fracción VII). Antes de 1992, la gestión de lo agrario y la resolución de los conflictos en este ámbito estaba encomendada a los órganos del Poder Ejecutivo; la referencia central era la Secretaría de la Reforma Agraria, que actuaba en un contexto más amplio de gestión política y

---

<sup>40</sup> “Origen, fundación y perspectivas de los tribunales agrarios”, disponible en: [http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page\\_id=368](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page_id=368). Del mismo autor, véase *Elementos de derecho procesal agrario*, 3a. ed., Porrúa, México, 2000.

administrativa de varios niveles que iba desde los comisariados ejidales hasta el presidente de la República. Desde el primer momento, con todo, existió el amparo agrario, que podía interponerse y continúa pudiéndose interponer en las hipótesis reguladas en la Ley de Amparo. En la ley derogada, la regulación estaba concentrada en los artículos 212-234; la nueva ley de 2013 se refiere al amparo agrario de manera dispersa y transversal, al regular los distintos aspectos del juicio.

La reforma de 1992 llevó a la aprobación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA), a la creación de la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la administración pública federal y a la creación de los tribunales agrarios, entendidos como instituciones materialmente jurisdiccionales a pesar de quedar encuadrados en el ámbito del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial. El sistema está conformado por los tribunales unitarios agrarios, repartidos por todo el territorio de la República, y el Tribunal Superior Agrario, con sede en la Ciudad de México. Estos tribunales están integrados por magistrados agrarios, nombrados por mayoría por el Senado a partir de una lista elaborada por el presidente de la República (artículos 15 y 16 de la LOTA), entre personas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 12 de la LOTA. Si son ratificados a los seis años, tienen inamovilidad y salario garantizado hasta la edad de retiro forzoso de setenta y cinco años, salvo falta grave en el desempeño del cargo detectada conforme al procedimiento aplicable para los integrantes del Poder Judicial (artículos 13, 14 y 17 de la LOTA).

Los tribunales unitarios agrarios, respecto de las tierras que caen en su jurisdicción, resuelven todo tipo de controversias: conflictos de límites entre núcleos ejidales o comunales, o entre éstos y otros propietarios y sociedades, casos de debida restitución de tierras, bosques y

aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, impugnaciones de actos de autoridades agrarias o de la Procuraduría Agraria, controversias entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados, contractuales, de facto, sucesorias, controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, etcétera (artículo 18 de la LOTA). El Tribunal Superior Agrario resuelve, por su parte, recursos de revisión contra las sentencias de los unitarios en los casos en los que procede, conflictos de competencia o contradicciones de criterio entre los unitarios, y sienta criterios de jurisprudencia obligatoria para los unitarios cuando ciertos criterios, votados por al menos cuatro magistrados, son reiterados en cinco ocasiones ininterrumpidas (artículo 9o. de la LOTA).

#### d. *La justicia militar*

El artículo 13 de la CPEUM prohíbe que los ciudadanos sean juzgados por leyes privativas y tribunales especiales —por tanto, los tribunales especializados antes vistos (administrativos, electorales, constitucionales, etcétera) quedan fuera del último de los conceptos mencionados—. Según este artículo,

[s]ubsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

La justicia militar fue muy poco estudiada en México durante muchos años. Cuando a partir de la segunda mi-

tad de la década de los 2000 el Ejecutivo decidió involucrar a los militares en actividades de seguridad pública,<sup>41</sup> la interacción entre éstos y los ciudadanos se volvió un fenómeno cotidiano y la urgencia de analizar sus contornos desde la perspectiva constitucional aumentó. Ello coincidió con la revisión, por parte de las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la actuación del Ejército y del resto de autoridades mexicanas en ciertos episodios de la llamada *guerra sucia* que el Estado desarrolló en varios lugares de México en los años sesenta y setenta contra integrantes de movimientos sociales y agrupaciones comunistas. En ese contexto se dieron las actuaciones y omisiones estatales asociadas a la desaparición forzada en 1974 del señor Rosendo Radilla Pacheco en el estado de Guerrero, que derivaron en la condena de México bajo los compromisos de la Convención Americana de Derechos Humanos. Uno de los motivos por los que México fue declarado responsable fue, precisamente, por el excesivo alcance de la jurisdicción militar, según los términos establecidos en el artículo 57 del Código de Justicia Militar (CJM).<sup>42</sup> Las disposiciones de este artículo habían sido declaradas compatibles con el artículo 13 de la CPEUM por el Poder Judicial federal en varias tesis, a pesar de que establecían que los delitos cometidos por militares contra personas civiles serían conocidas por la jurisdicción militar. La Corte Interamericana consideró esta regulación legal contraria al principio de “juez natural”:

---

<sup>41</sup> Antonio Barreto Rozo y Alejandro Madrazo Lajous, “Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 43 (octubre de 2015), pp. 151-193.

<sup>42</sup> Expedido por decreto de 13 de enero de 1933 por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez en uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión en materia de fuero de justicia militar.

El Tribunal considera pertinente señalar que reiteradamente ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.<sup>43</sup>

La Corte estima conveniente subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, tanto la correspondiente a la primera instancia como las relativas a instancias ulteriores. En consecuencia, el concepto del juez natural y el principio del debido proceso legal rigen a lo largo de esas etapas y se proyectan sobre las diversas instancias procesales. En el presente caso, la sola posibilidad de que las decisiones emanadas de tribunales militares puedan ser “revisadas” por las autoridades federales no satisface el principio del juez natural, ya que desde la primera instancia el juez debe ser competente. En el presente caso, la Corte ya señaló que los tribunales militares no son competentes para conocer de la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco.<sup>44</sup>

En cumplimiento de esta sentencia (y otras que condenaron a México sobre la misma base) el Código de Jus-

---

<sup>43</sup> Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 272.

<sup>44</sup> *Ibidem*, párrs. 280 y 281.

ticia Militar ha sido reformado y su artículo 57 especifica ahora que los tribunales militares conocerán de los delitos listados en su texto y

los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos [enumeración de una serie de delitos comunes cometidos por militares].

En otro párrafo del mismo artículo se insiste que “en todos los casos, cuando concurren militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar”.

Los órganos que integran el sistema jurisdiccional militar son los siguientes: *i)* Supremo Tribunal Militar; *ii)* Consejos de Guerra Ordinarios; *iii)* Consejos de Guerra Extraordinarios; *iv)* Juzgados Militares, y *v)* Juzgados de Ejecución de Sentencias (artículo 1o. del CJM). La integración de estos juzgados es mixta: magistrados y militares en servicio. El Supremo Tribunal Militar por ejemplo está integrado por un presidente, general de brigada, militar de guerra y cuatro magistrados, generales de brigada de servicio o auxiliares (artículo 3o. del CJM). Los magistrados, jueces, presidentes de consejos y vocales de consejos son todos nombrados por el secretario de la defensa nacional. La misma Secretaría se encarga de la administración de dichos juzgados y de establecer el número de ellos que considere necesarios para la impartición de la justicia militar (artículo 28 del CJM).

### E. *Los tribunales municipales*

La reforma de diciembre de 1999 al artículo 115 de la CPEUM abrió la puerta a la creación en los municipios de estructuras judiciales dedicadas a resolver diferendos en materia administrativa. El citado artículo establece que las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas estatales establecerán

las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El amplio margen para interpretar los términos “medios de impugnación” y “órganos para dirimir controversias” abre a los Estados numerosas opciones, desde la simple creación de recursos administrativos ante las autoridades municipales hasta la creación de una auténtica jurisdicción contencioso-administrativa municipal.

Actualmente, cinco estados han creado una vía contencioso-administrativa municipal: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato.<sup>45</sup> El artículo 46 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California dispone, por ejemplo, que

Los ayuntamientos instituirán en su reglamento correspondiente el Órgano de lo Contencioso Administrativo con autonomía y definitividad en sus resoluciones, el cual radicará y resolverá las inconformidades planteadas por virtud de los actos a que se refiere el artículo

---

<sup>45</sup> Miguel Ángel Cervantes Flores, “La justicia administrativa municipal en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año VII, núm. 32 (julio-diciembre de 2013), p. 192.

anterior. Dicho órgano funcionará en régimen de única instancia y sus resoluciones serán definitivas.

En 2013, con todo, sólo los municipios de Tecate y Tijuana habían expedido reglamentos en la materia; el de Tecate, por ejemplo, crea una Junta Municipal de Controversias, como tribunal contencioso administrativo desconcentrado del presidente municipal, integrado por tres jueces y encargado de la tramitación de un recurso administrativo de revisión.<sup>46</sup> En Guanajuato existen provisiones aparentemente más comprensivas. La estructura y competencias de los tribunales municipales se establecen en la Ley Orgánica Municipal y el proceso en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que otorgan a los jueces municipales mayores garantías de independencia.<sup>47</sup>

La Suprema Corte ha dicho que para que un órgano contencioso administrativo municipal pueda considerarse un auténtico tribunal administrativo —y sus resoluciones revisables en amparo directo— es necesario: *a)* que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales; *b)* que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con plena imparcialidad e independencia, y *c)* que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.<sup>48</sup> Actualmente, de los 2440 municipios del país, unos 229 cuentan con algún tipo de justicia contenciosa administrativa municipal,

---

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 197.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, pp. 203-206.

<sup>48</sup> Tesis P./J. 26/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, abril de 1998, p. 20.

pero buena parte de estas estructuras no satisfacen los requisitos anteriormente referidos.<sup>49</sup>

### ACTIVIDADES

- *Investigar, redactar y discutir:* En grupos, redacten varias descripciones de situaciones de la vida cotidiana en las que haya desacuerdo, conflicto o falta de coordinación. Intercambien sus casos con los que hayan redactado otros grupos, y a continuación debatan cuáles serían los tribunales adecuados para resolver cada uno de ellos, y los medios procesales que usarían para judicializar cada uno de los casos.

Analicen las ventajas y desventajas de cada opción en términos de quién puede acceder a la justicia, costo y duración presumible del procedimiento, tipos de pretensión que pueden hacerse valer, resolutivos.

#### F. *Los tribunales de las comunidades indígenas*

Los órganos y procedimientos de impartición de justicia, así como la parte sustantiva de sus sistemas jurídicos, son algo fundamentalmente desconocido en México por todos aquellos que no viven dentro de sus linderos; sin embargo, poco a poco las obras de los antropólogos jurídicos y otros actores sociales y jurídicos van poniendo a disposición de un público más amplio aspectos de los sistemas de justicia indígena que el artículo 2o. de la Constitución reconoce al más amplio nivel. Recordemos que este artículo reconoce desde 2001 la autonomía de los pueblos indígenas para

---

<sup>49</sup> Cervantes Flores, *op. cit.*, p. 192.

aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Como destaca François Lartigue, existen dos grandes espacios donde observar el papel de los sistemas normativos indígenas: sus estructuras o instituciones propias o internas, por un lado, y por otro las instituciones o medidas instrumentados desde el Estado sobre la base de reformas constitucionales que se presentan como ejecutoras del mandato del artículo 2o. de hacer lo necesario desde los tres niveles de gobierno para asegurar la efectividad de los derechos que la Constitución reconoce a las comunidades, entre los que se encuentra el de tener espacio para resolver sus asuntos conforme a sus ordenamientos propios.<sup>50</sup>

En esta segunda vertiente se sitúan, por ejemplo, las experiencias de los “juzgados indígenas” de Cuetzalan y Huehuetla, en la zona norte de Puebla, cuyos primeros años de experiencia documenta un interesante estudio de Maldonado y Terven. Se trata de juzgados creados con la directa colaboración del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, tras una reforma a la Constitución del estado, a la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Código de Procedimientos Civiles del estado, donde quedan encuadrados dentro de los medios alternativos de solución de controversias. El estudio aporta muchos datos valiosos para evaluar hasta qué punto este tipo de instituciones “puente” permite la reproducción de los sistemas normativos

---

<sup>50</sup> François Lartigue, “Introducción”, en Korinta Maldonado Goti y Adriana Terven Salinas, *Los juzgados indígenas de Cuetzalan y Huehuetla: vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla*, CDI/CIESAS/Conacyt, 2008.

indígenas, si los debilitan o revitalizan, y cuáles son los factores que parecen influir en cómo las cosas se desarrollan en unos contextos u otros. Factores como el modo de creación de estos órganos (por petición de la comunidad o por iniciativa estatal), cómo se nombran sus titulares (con la participación de la comunidad o no, entre personas con legitimidad previa en la comunidad o no), la relación entre estas autoridades, las religiosas y las del derecho estatal, tanto municipales como de impartición de justicia (jueces de paz, agentes del ministerio público), la existencia o no de coadyuvancia en el ejercicio de la jurisdicción de otras autoridades indígenas (Concejo de Ancianos, organizaciones indígenas locales), el modo en que la escala de la jurisdicción (municipal o regional versus comunitaria) o ciertos puntos de forma que vienen con la formalización realizada por el estado (número de actuaciones que pasan a ser escritas), entre otros muchos, influyen a veces decisivamente en que este tipo de iniciativas abonen o no a colmar las garantías de reconocimiento jurídico plural incluidas en la Constitución federal.

En general, en este ámbito queda abierta una agenda de investigación y debate social y público gigantesca, que debe incluir al menos las siguientes vertientes: el aumento del conocimiento sobre el contenido de los ordenamientos indígenas y sus autoridades y estructuras de autoridad y justicia; el análisis crítico de las Constituciones y leyes estatales y federales que se han dictado con el objetivo de dar cumplimiento a los mandatos del artículo 2o., para asegurar que no constituyen, en realidad, una operación de disciplinamiento neocolonial, “desde arriba”, que coarte el contenido y las dinámicas de los ordenamientos indígenas más allá de lo que la Constitución federal permite; el análisis crítico de las iniciativas “híbridas” como las que hemos mencionado recién, para monitorear el modo en que logran o no, razonablemente, objetivos constitucionalmente valiosos.

## ACTIVIDADES

- *Conversar*: Lee íntegramente y con cuidado las obras recomendadas en la bibliografía que sigue. Busca información sobre las comunidades indígenas en las que vives o que viven cerca de ti. Comenta con tus compañeros qué te ha sorprendido más de lo que has aprendido de los sistemas de justicia indígena. Debate con ellos cuál crees que sería un buen modelo de relación de las autoridades judiciales del estado con las autoridades judiciales comunitarias. Debatan, en particular, si les parece que la instauración de juzgados indígenas como instituciones de algún modo híbridas tiene potencial, o si es más deseable un modelo en cuyo contexto el sistema estatal y el sistema indígena trabajan completamente por separado. Busquen después entablar esta misma discusión con las personas de las comunidades. Dedicuen otra sesión a pensar qué rasgos del ordenamiento jurídico estatal o mayoritario merecerían ser abandonados.
- *Bibliografía*: Korinta Maldonado Goti y Adriana Terven Salinas, *Los juzgados indígenas de Cuetzalan y Huehuetla: vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla*, CDI/CIESAS/Conacyt, 2008; Jane Collier, “Dos modelos de justicia indígena en Chiapas, México: una comparación de la visión zinacanteca y la del Estado”, en Lourdes de León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001; María Teresa Sierra, “Derecho indígena y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad”, *Revista IIDH*, vol. 41 (enero-junio de 2005), pp. 287-314.

#### 4. EL GOBIERNO DE LOS JUECES: LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA

En los años noventa, México siguió la senda de tantos otros países del mundo, que decidieron dar un paso para sustraer a la judicatura del control directo o indirecto del Poder Ejecutivo y crearon consejos de la judicatura o de la magistratura, como instituciones responsables del ingreso, administración y control de desempeño del Poder Judicial. En México, tanto la Federación como los estados han creado este tipo de instituciones.

El Consejo de la Judicatura Federal está regulado en el artículo 100 de la CPEUM. En los términos de este artículo, está integrado por siete consejeros: uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres, designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de al menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos designados por el Senado, y uno por el presidente de la República. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la CPEUM y haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; en el caso de los designados por la Corte, deberán gozar, además, de reconocimiento en el ámbito judicial. Salvo el presidente, los consejeros tendrán nombramiento por cinco años; deben ser sustituidos de manera escalonada y no pueden ser reelegidos.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. Actualmente hay siete comisiones, cuyo nombre da una idea de las funciones que despliegan: Administración; Carrera Judicial; Adscripción; Creación de Nuevos Órganos; Disciplina; Vigilancia, Información y Evaluación, y Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Según el artículo 100, el Consejo debe actuar en todo momento con independencia técnica, de gestión,

y de resolución autónoma de los asuntos de que se ocupa, y anuncia que el ingreso y la permanencia en el Poder Judicial seguirá el modelo de la carrera judicial:

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo expide acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y elabora su presupuesto y el del resto del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte (que elabora ella misma su presupuesto y lo manda incluir al Presupuesto de Egresos de la Federación).

En varios aspectos, la influencia de la Suprema Corte sobre el Consejo es claramente perceptible. Así, la Corte le puede solicitar la expedición de los que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar lo que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, y por lo tanto contra ellas no procede juicio ni recurso alguno, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

## 5. EL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Una panorámica sobre la administración de justicia en México en la actualidad exige dedicar una atención especial al sistema institucional y procedimental establecido

para un objetivo específico: garantizar la vigencia de la Constitución, con medios que abarcan, incluso, la posibilidad de inaplicar o incluso declarar la invalidez de normas emitidas por el legislador democrático.

### A. *Evolución histórica*

Después de haber ensayado sistemas de justicia constitucional de inspiración francesa, el Acta Constitucional Mexicana de 1847 complementó el sistema de supervisión legislativa de la constitucionalidad de las leyes con el “juicio de amparo”,<sup>51</sup> que permitía a los ciudadanos reclamar ante los tribunales federales el respeto a sus derechos individuales y obtener protección en el caso concreto. Diez años después, la longeva Constitución de 1857 instauró un sistema exclusivamente jurisdiccional en cuyo contexto el amparo pasó a ser alfa y omega del control de constitucionalidad.<sup>52</sup> En sus rasgos estructurales básicos, esta institución sigue en pie 157 años después. Pero durante este extenso lapso se le fueron adhiriendo al juicio de amparo muchas de las “idiosincrasias” y “dependencias” que inundan todavía su funcionamiento actual.

El amparo puede interponerse ante los tribunales federales (configura un sistema de control semiconcentra-

---

<sup>51</sup> El amparo fue incluido por vez primera en la Constitución de Yucatán de 1841. El jurista Manuel Crescencio Rejón fue su artífice. A nivel federal, su gran impulsor fue el jurista Mariano Otero.

<sup>52</sup> La Constitución de 1857 estableció también las “controversias constitucionales” como una vía que permitía a la Suprema Corte conocer las controversias entre un estado y otro o aquellas en las que estuviera implicada la Federación, pero la institución permaneció en desuso porque el conflicto político-territorial era canalizado por otras vías (políticamente o, desde su restablecimiento en 1874, en el Senado). Véase José Ramón Cossío, *Sistemas y modelos...*, cit., pp. 27-29, y Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El derecho de amparo en México”, en Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *El derecho de amparo en el mundo...*, cit., pp. 467 y 468.

do: no todos los jueces son jueces de amparo) cuando una persona física o jurídica estima que una norma o acto de autoridad viola sus derechos constitucionales. La noción de “acto de autoridad” no está calificada y abarca de modo amplísimo actuaciones de la policía, los funcionarios administrativos, los legisladores o los jueces (dado que, tras alguna discusión, el amparo contra sentencias fue aceptado en 1875 y confirmado en la Constitución de 1917).<sup>53</sup> Esto explica la variada tipología que la doctrina ha desarrollado para describir sus distintas versiones, según sea lo reclamado y la autoridad que se considera responsable de ello.<sup>54</sup>

Durante la segunda mitad del XIX y principios del XX se desarrollaron, tanto por vía legislativa como jurisprudencial,<sup>55</sup> maneras de entender y administrar el amparo que siguen hoy día en gran medida pie: la doctrina del “interés jurídico”, usada para determinar el tipo de afectación que permite interponerlo y que muy restrictivamente exigía acreditar que se era titular de un “derecho subjetivo”; las detalladas reglas sobre los jueces competentes para resolverlo en primera instancia o recurso; las reglas sobre formas y plazos para presentar la demanda (dife-

---

<sup>53</sup> Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *El derecho de amparo en el mundo...*, cit., pp. 468 y 469.

<sup>54</sup> La doctrina suele diferenciar el amparo-libertad o “hábeas corpus” (contra actos de la policía, Ministerio Público, jueces y cualquier otro que amenace vida, libertad o integridad personal), el amparo-ley (que permite cuestionarla en abstracto o tras un acto de aplicación), el amparo-casación (para denunciar violaciones de derechos alrededor del dictado de sentencias), el amparo administrativo (para denunciar reglamentos o actos de autoridad administrativa), el amparo agrario (para resolver conflictos derivados del régimen constitucional sobre propiedad agraria), etc. Véase *ibidem*, pp. 472-478, quienes usan en algunos puntos una clasificación todavía más fina.

<sup>55</sup> Las reglamentaciones que lo desarrollaron son la Ley de Amparo (1908, 1919 y 1935) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1908).

rentes según la identidad del quejoso), la naturaleza de la violación y otras circunstancias del caso; las complicadas reglas sobre notificaciones; las reglas sobre la suspensión provisional o definitiva del acto o norma, en el apartado de medidas cautelares; las ubicuas y multifacéticas reglas sobre la improcedencia de la vía (consentimiento del acto o norma reclamado, no definitividad del mismo, imposibilidad de dar efectos a la concesión del amparo); las reglas sobre la “suplencia de la queja deficiente”, que permiten al juez enmendar *ex officio* la demanda en ciertas hipótesis; el sistema de precedente obligatorio, llamado “jurisprudencia”, que obliga a los jueces estatales o federales inferiores a obedecer los criterios reiterados de los tribunales federales superiores —en realidad, los fragmentos abstractos de razonamiento extraídos de sus sentencias, llamados “tesis”—,<sup>56</sup> entre otras.

También fueron establecidas las sofisticadas reglas que rigen la admisión y tramitación de los recursos de revisión, reclamación y varios tipos de quejas y requejas.<sup>57</sup> Lo mismo pasó con la normativa sobre ejecución del fallo, que incluye un farragoso e ineficaz procedimiento encaminado a que las autoridades cumplan la sentencia de amparo bajo amenaza de una condena penal por desacato que nunca se materializa —el “incidente de inejecución”—, junto con otras vías que el ciudadano debe distinguir cuidadosamente para no ver rechazada, por motivos

---

<sup>56</sup> Según el sistema de la “jurisprudencia”, una “tesis” de la SCJN o de los tribunales colegiados es obligatoria para los tribunales inferiores cuando ha sido reiterada cinco veces ininterrumpidas o emana de la resolución por parte de la SCJN (o, desde las reformas de 2011, los Plenos de Circuito) de contradicciones entre las tesis emitidas por sus salas o por los colegiados. Los fundamentos jurídicos de las sentencias dictadas en controversia y acción de inconstitucionalidad también son “jurisprudencia” obligatoria, sin necesidad de reiteración, si han sido votadas por una mayoría de al menos ocho votos en el Pleno de la SCJN.

<sup>57</sup> Artículos 82 a 103 de la anterior Ley de Amparo.

de procedencia, su protesta ante el incumplimiento —“inconformidad”, “queja por exceso”, “queja por defecto”, “denuncia de repetición del acto reclamado”—.<sup>58</sup>

Mención especial merece una evolución que está atrás de muchos de los problemas que hoy sigue acusando el amparo: la SCJN interpretó que el artículo constitucional que consagra el principio de legalidad confiere un derecho fundamental a la aplicación perfecta y exacta de toda la legalidad vigente.<sup>59</sup> A partir de este momento, cada potencial violación de la ley pasó a ser una potencial infracción de la Constitución —el control de “constitucionalidad” pasó a incluir el de “legalidad”—. En combinación con la admisión del amparo contra sentencias, esta doctrina permitió usar el amparo como una especie de “tercera instancia” natural (tanto en juicios estatales como federales), y provocó una tremenda sobrecarga de trabajo que casi monopolizó los esfuerzos de reforma durante el resto de los siglos XIX y XX.

Dado que, como destaca Cossío, los revolucionarios de 1910 no veían una conexión directa entre sus ideales de justicia social y la reforma judicial, más allá del intento por asegurar la independencia judicial ausente durante el Porfiriato y atajar patologías de procedimiento, la Constitución de 1917 —de nuevo con la excepción formal de las controversias constitucionales— dejó intocado el modelo, confirmó la hegemonía solitaria del amparo y, profundizando su destino, el artículo 107 añadió ocho largos párrafos a su regulación.<sup>60</sup> El siglo XX transcurrió bajo el

---

<sup>58</sup> Artículos 104 a 133 de la anterior Ley de Amparo.

<sup>59</sup> El artículo 14 de la Constitución de 1857 establecía que nadie podía ser juzgado o sentenciado excepto por leyes dictadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicables a él. En la Constitución de 1917 el principio de legalidad fue añadido al artículo 16 en estos términos. Véase Emilio Rabasa, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional*, Porrúa, México, 1955, pp. 95 y ss.

<sup>60</sup> Cossío Díaz, *Sistemas y modelos...*, *cit.*, pp. 56-61 y 72-73.

signo de la continuidad, con reformas orientadas a disminuir el rezago en la resolución de los asuntos (para ello se crearon los tribunales colegiados de circuito en los años cincuenta), mientras las denuncias sobre la complejidad de los procedimientos no detenían la transformación del amparo en una vía procesal siempre más barroca.<sup>61</sup>

En los años ochenta y noventa, el país se preocupó por transformar su alta Corte en un “auténtico tribunal constitucional”, a imagen de los europeos de posguerra.<sup>62</sup> Con ese objetivo se crearon en 1994 las acciones de inconstitucionalidad (una vía de control abstracto), se reestructuraron las controversias constitucionales y se modificó la composición de la SCJN. Desde 1987 y en varios puntos, se ajustaron los procedimientos de amparo para descargar a la SCJN de áreas de competencia que no parecían congruentes con su nuevo rol.<sup>63</sup> El objetivo fue separar tan claramente como fuera posible la dimensión constitucional de los asuntos de “mera legalidad”, para dejar la segunda en manos de los tribunales colegiados. Para la SCJN quedaron sólo los recursos de revisión revestidos de especial “interés y trascendencia”, y en el caso de amparo contra sentencias, siempre que además la sentencia recurrida se pronuncie sobre la constitucionalidad de normas generales o desarrolle una “interpretación directa” de la Constitución.<sup>64</sup> Desafortunadamente, la división entre “le-

---

<sup>61</sup> Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *El derecho de amparo en el mundo...*, cit., p. 470.

<sup>62</sup> Cossío Díaz, *Sistemas y modelos...*, cit., p. 104.

<sup>63</sup> Sin embargo, la Suprema Corte ha retenido un buen número de ellas, como la resolución de conflictos competenciales judiciales, la revisión de ciertas resoluciones del Consejo de la Judicatura, los incidentes de inexecución y los recursos de reclamación —los cuales, derivando a menudo de cuestiones constitucionales, no exigen siempre el despliegue de razonamientos de este tipo—.

<sup>64</sup> Artículo 107 de la Constitución mexicana, antes y después de las reformas de 2011. En la vigente, véase fracciones VIII y IX. El

galidad” y “constitucionalidad”, entendida de cierto modo y unida al hecho de que el amparo no permite un control incidental,<sup>65</sup> propició que la SCJN se fuera centrando en la contestación de preguntas constitucionales generales, abstraídas del caso concreto, y no en el desarrollo de ejercicios de adjudicación constitucional integrada —lo cual hubiera facilitado el permear cotidiano de la fuerza normativa de los derechos que, con el sistema adoptado, no se produjo—.

### B. *El sistema actual*

México tiene en la actualidad un sistema de justicia constitucional conformado por tres ristas o niveles de control: el *sistema de control difuso* en manos de todos los jueces ordinarios del país, sean jueces locales o sean jueces federales ordinarios (esto es, jueces de procesos penales federales, etcétera; todos los que no son parte de la judicatura federal encargada de las funciones de garantía constitucional), ejercido de modo incidental —esto es, en el transcurso de la resolución de los procedimientos penales, mercantiles, laborales, etcétera, que tienen encomendados—; el *sistema de control semiconcentrado*, en manos de los jueces federales de garantía constitucional, ejercido mediante el juicio de amparo, que es una vía de control principal (no incidental) tanto en el caso del amparo directo como en el caso del amparo indirecto, y el *sistema de control concentrado*, ejercido de modo exclusivo por la SCJN por la vía de las controversias constitucio-

---

Pleno de la Suprema Corte desarrolla en acuerdos generales los criterios conforme a los cuales evalúa la importancia y trascendencia de los asuntos.

<sup>65</sup> El amparo contra sentencias judiciales es consecutivo, pues exige agotamiento de la vía previa, mientras que el amparo contra ley y contra actos de autoridad es principal.

nales y las acciones de inconstitucionalidad.<sup>66</sup> En cada caso, los legitimados para excitar la acción de los tribunales, la manera en que el control se despliega y sus consecuencias o efectos varían.

### C. *Control concentrado: SCJN en acciones y controversias*

Como es sabido, se trata de dos instrumentos creados o relanzados (en el caso de las controversias constitucionales) en una reforma constitucional en 1994. Están regulados en el artículo 105 de la CPEUM y en una ley de desarrollo denominada “Ley Reglamentaria del Artículo 105”.

La acción de inconstitucionalidad, regulada en la fracción II del artículo 105, es un canal principal, *ex post* y abstracto de control de constitucionalidad de leyes, tratados internacionales y otras normas de carácter general, que puede conducir a su invalidación con efectos generales si la decisión en tal sentido es apoyada por al menos ocho ministros de los once que integran el Pleno de la SCJN. De otro modo, la acción es rechazada (“desestimada”) y la norma con rango de ley permanece intocada en los libros de la ley.<sup>67</sup> Siguiendo rasgos típicos del modelo kelseniano, la legitimación activa es concedida sólo a un reducido número de actores: 33% de los diputados o senadores o el mismo porcentaje de las cámaras de representación estatal, el procurador general de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas estatales y

---

<sup>66</sup> A ello habría que añadir lo que la resolución *Varios 912* llama el control de constitucionalidad “por determinación constitucional específica”, refiriéndose al control ejercible concentradamente por el TEPJF durante la resolución de los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se puede traducir únicamente en una inaplicación de la ley en el caso concreto.

<sup>67</sup> Véase el último párrafo de la sección II del artículo 105 de la Constitución y el artículo 72 de la Ley Reglamentaria del artículo 105.

los partidos políticos federales o estatales.<sup>68</sup> Además, hay límites en lo que cada legitimado puede impugnar —por ejemplo: las minorías legislativas estatales sólo pueden impugnar leyes estatales; los partidos políticos con registro ante el INE, sólo leyes electorales federales o locales, y los que tienen registro local, sólo leyes electorales locales; las comisiones de derechos humanos sólo normas generales (leyes federales, estatales o tratados internacionales) que vulneren los derechos humanos; etcétera—.

La acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta durante 30 días naturales desde el momento de la publicación de la norma general y no permite controvertir omisiones legislativas. Faculta a la SCJN para invalidar leyes total o parcialmente, con efectos para el futuro —sin efectos retroactivos— y sobre la base de todo tipo de violaciones constitucionales: violaciones de derechos o violaciones de cualquier otro tipo. La acción puede ser, por tanto, un instrumento importante de garantía de los derechos. Los argumentos de derechos se esperan entre el tipo de señalamientos que típicamente se formularán en su contexto. Es importante ver, sin embargo, que la acción está abierta solamente durante un periodo corto de tiempo (un mes) y que es muy posible que los poderes públicos, que son los que gozan de legitimación activa en su contexto, no estén particularmente interesados en presentar ante la SCJN impugnaciones sobre la base de derechos. La concesión de legitimación a la CNDH y a sus homólogas estatales está pensada para suavizar en alguna medida esto, en tanto se les presupone organismos especialmente responsables por la garantía de los derechos.

---

<sup>68</sup> Véase los incisos *a)* hasta *g)* del apartado II del artículo 105 de la Constitución. La legitimación activa de las comisiones de derechos humanos federal y locales fue introducida por una reforma constitucional de 2006, mientras que la legitimación de los partidos políticos fue introducida en 1996.

Pero es claro que el mexicano es un modelo mucho más acotado en su potencial frente a la acción pública de inconstitucionalidad que existe en países como Colombia o Venezuela, donde cualquier ciudadano puede denunciar la inconstitucionalidad de una ley con potenciales efectos invalidatorios *erga omnes*.<sup>69</sup> Cuando el plazo para interponer la acción ha pasado, cualquier problema de inconstitucionalidad de ley podrá ser examinado solamente por la vía del amparo.

Las controversias constitucionales son, por su parte, canales híbridos de control diseñados para resolver conflictos de jurisdicción derivados de la división horizontal o territorial de poderes.<sup>70</sup> Como las acciones son una herramienta estándar en los países europeos con estructura política descentralizada, donde se encomiendan al tribunal constitucional la resolución de los conflictos territoriales u orgánicos de competencia. Puede ser interpuesta por municipios, ejecutivos o legislativos estatales, el gobierno federal o el Congreso, contra los demás, horizontal o verticalmente.<sup>71</sup> Cuando la invasión es provocada por el contenido de una ley,<sup>72</sup> la sentencia de la SCJN tiene efectos generales si

---

<sup>69</sup> María Luisa Rodríguez Peñaranda, *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Universidad Externado de Colombia, 2005.

<sup>70</sup> Son híbridos porque permiten el análisis de actos y regulaciones concretas, no solamente de normas —cualquier tipo de acción jurídica o fáctica de un poder público entre los listados que supuestamente esté invadiendo una esfera competencial atribuida constitucionalmente a otro— y porque los actores pueden solicitar a la Corte una revisión tanto de legalidad como de constitucionalidad (salvo en algunas de las hipótesis listadas en el artículo 105 de la CPEUM, que restringen el análisis a problemas de constitucionalidad).

<sup>71</sup> Véase incisos *a)* hasta *k)* en el apartado I del artículo 105 de la CPEUM.

<sup>72</sup> En este caso, como en las acciones, la ley debe impugnarse durante los primeros 30 días desde su entrada en vigor.

el pronunciamiento está apoyado por una mayoría de ocho votos y la impugnación proviene de un nivel de poder más alto o amplio contra uno menor.<sup>73</sup> Aunque los criterios de la Corte no han sido siempre plenamente consistentes con la lógica de su diseño institucional, las controversias son canales para garantizar esferas de atribuciones o competencias, no el goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos,<sup>74</sup> aunque la SCJN no pueda, por supuesto, dejar de tomar en consideración el impacto de la resolución de este tipo de conflictos en este último plano.

#### D. *Control semiconcentrado: los jueces federales en vía de amparo*

Finalmente, se mantiene, por supuesto, el juicio de amparo. El amparo seguirá teniendo un papel muy importante en el sistema, dado que contra cualquier sentencia de tribunal ordinario es posible interponer un juicio de amparo directo. El amparo sigue operando así como una herramienta que conecta la justicia local con la federal en el marco del desarrollo cotidiano de la administración de justicia, en su versión amparo directo, y mantiene una presencia continua en la vida jurídica en su versión de amparo indirecto contra leyes, actos u omisiones que los ciudadanos pueden interponer para solucionar problemas seguramente distintos a los que plantean cuando acuden

---

<sup>73</sup> Por poner un ejemplo: la Federación puede buscar la invalidación general de una ley estatal o de ciertas normas municipales, pero si un municipio impugna una ley estatal o federal, con independencia de la cantidad de votos con la que la Corte la declare inconstitucional, sólo será dejada de lado en el caso concreto (efectos *inter partes*).

<sup>74</sup> Subrayando la imposibilidad de examinar reclamos de derechos en vía de controversias véase, por ejemplo, la CC 54/2009 (*Caso píldora del día siguiente*) y la 14/2004 (*Guadalajara vs. Jalisco* sobre impuesto predial).

a la jurisdicción ordinaria. Los criterios que emitan los jueces locales serán rastreados y en su caso corregidos y acotados por lo que digan los tribunales federales por la vía de amparo, en la resolución de contradicciones de tesis y en las acciones de inconstitucionalidad.

Con todo, me parece que si las cosas empiezan a funcionar como debieran, el amparo debería ser cada vez menos importante. En la medida en que los ciudadanos empiecen a encontrar más y mejor justicia en las estructuras ordinarias a nivel local o de la Ciudad de México—esto es, una justicia cada vez más constitucionalizada ante el juez natural— el amparo debe paulatinamente ser más innecesario. En armonía con ello, los problemas de acceso a la justicia que la nueva regulación de amparo (a la cual remito, a falta de espacio, para analizarla y comentarla) debería aminorar, pero que es improbable que vaya a eliminar del todo, serán comparativamente menos importantes.<sup>75</sup>

#### *E. Control difuso: todos los jueces en los procedimientos ordinarios*

En el otro extremo se encuentran las funciones de garantía constitucional recién estrenadas por los jueces ordinarios. Aunque el control difuso había sido reconocido como posible en algunos momentos de nuestra historia jurídica, la SCJN lo bloqueó jurisprudencialmente en varios puntos en el periodo que va entre los años treinta y los ochenta, para dejarlo definitivamente bloqueado en los años noventa del pasado siglo y hasta la emisión del criterio del

---

<sup>75</sup> Para una visión panorámica de la regulación prevista en la Ley de Amparo de 2013, véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2014.

*Varios 912/2010*.<sup>76</sup> La situación con anterioridad a 2011 era anómala no tanto porque los jueces ordinarios no tuvieran poderes para controlar la constitucionalidad de las leyes (muchas democracias constitucionales viven bajo modelos distintos al del control difuso) sino porque se entendía que los jueces y tribunales ordinarios no podían ni siquiera mencionar la Constitución —algo impensable para cualquier país que viva bajo el paraguas de una Constitución normativa—. La mención y aplicación de la Constitución eran actividades reservadas en monopolio a la judicatura federal. En estos momentos, por el contrario y finalmente, los jueces locales y federales ordinarios deben resolver sus controversias a la luz de la Constitución, haciendo lo que todo juez debe hacer bajo una Constitución normativa, siendo responsables, como cualquier otra autoridad, de aplicar la normativa pertinente para la resolución de los casos del modo que más favorezca la eficacia de las normas constitucionales.

En casos extremos, cuando no es posible interpretar y aplicar las normas legales de forma armónica con la Constitución, los jueces ordinarios pueden ahora inaplicarlas en el caso concreto, aunque la SCJN estableció en el *Varios 912* que sus sentencias no deben incluir una declaración expresa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sus fallos no son capaces, entonces, y con independencia de cuántas veces reiteren los mismos razonamientos, de ir constituyendo con el tiempo “jurisprudencia” en sentido técnico. Las decisiones no adquieren carácter jurídicamente vinculante más allá del caso concreto y deben respetar en todo momento la jurisprudencia vinculante de los tribunales federales.

---

<sup>76</sup> Véase, en la nota a pie de página del párrafo 25 de la resolución de la SCJN en el expediente *Varios 912*, una relación de esta evolución de criterios.