



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 26, enero-junio 2012

FEDERALISMO JUDICIAL CONSTITUCIONAL: EL PROCESO DE ACEPTACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO FEDERAL CONTRA EL AMPARO LOCAL

JULIO BUSTILLOS**

I. PLANTEAMIENTO

De acuerdo con el modelo del sistema judicial adoptado en México, se estableció una dualidad jurisdiccional: la federal y la local, lo cual se traduce en que el Poder Judicial esté compuesto de dos niveles, los que, en teoría, son independientes uno del otro. No obstante, debido al sistema de control constitucional mexicano ejercido por el denominado “juicio de amparo” y a otras razones, la justicia local se ha convertido en un ente subordinado y dependiente de la esfera federal.¹

Una muy significativa situación de ésta manifestación entre las dos jurisdicciones se ha evidenciado en nuestro país a partir de la última década con el funcionamiento de la llamada “jurisdicción constitucional

* El presente trabajo constituye una versión adaptada y actualizada de lo publicado por el autor en el artículo “Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 15-16, enero-diciembre de 2010, y del libro *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

** Investigador asociado C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.†

¹ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 1.

local”,² cuyas sentencias emitidas, particularmente en materia de amparo local, e impugnadas ante los órganos de control constitucional federal de amparo, han sido objeto de acalorados cuestionamientos, es decir, sobre la procedencia o no del amparo federal (concretamente el “amparo directo”) contra el amparo de naturaleza local.³ Problemática observada dentro del contexto que hemos dado en llamar “federalismo judicial constitucional”.⁴

En este sentido, partimos de la hipótesis de que los argumentos sobre que en todo sistema federal con una Constitución suprema (e incluso también en sistemas regionales con tribunales locales) existe la posibilidad de *impugnar*, en ciertos casos, las resoluciones locales ante los tribunales federales o nacionales, son más contundentes para la aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local, con respecto de las posturas que sostienen que las sentencias locales no pueden ser objeto de impugnación (*apelación*) ante la jurisdicción federal de amparo, en razón de la autonomía e independencia que nuestro sistema federal otorga a las entidades federativas y, por ende, a sus poderes judiciales.

El objetivo principal es conocer, de manera detallada, los argumentos esgrimidos tanto en las sentencias de amparo federal contra los amparos locales veracruzanos y en las tesis (jurisprudenciales y aisladas) que sus-

² Para un panorama pormenorizado sobre la nueva jurisdicción de control de la constitucionalidad estatal, véanse nuestras obras: “La realidad de la justicia constitucional local mexicana del siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 21, julio-diciembre de 2009, y *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

³ Sobre la contraposición del amparo federal y el local, véanse nuestros ensayos “Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 15-16, enero-diciembre de 2010; “La sombra de la justicia federal ante los intentos por consolidar una justicia constitucional local con autonomía plena”, en González Oropeza, Manuel (coord.), *Memoria de la Sexta Mesa Redonda La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, y “La definitividad incierta de las resoluciones constitucionales locales frente a la jurisdicción federal”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2010.

⁴ Para una exposición detallada del federalismo judicial constitucional (en materia de amparo), tanto doctrinal comparativo —en el contexto internacional— como empírico —en el ámbito nacional—, remítase a nuestro ya citado libro *Federalismo judicial a través del amparo...*

tentaron a dichas sentencias y las que derivaron de las éstas, como también los argumentos aducidos por la Suprema Corte en la contradicción de tesis generada por aquéllas sentencias de amparo federal, así como la tesis jurisprudencial que finalmente estableció el criterio definitivo sobre la procedencia del amparo federal contra el amparo local veracruzano; además de observar la duración que demoró todo este proceso de aceptación de dicha procedencia del control constitucional federal de amparo sobre la jurisdicción constitucional local también en materia de amparo. Lo anterior con el fin de identificar los principios y criterios que prevalecieron para resolver la cuestión planteada, así como para detectar procesalmente los tiempos que pueden transcurrir para dilucidar la decisión final sobre un caso paradigmático de federalismo judicial constitucional.

En estos dos párrafos siguientes nos referiremos muy brevemente al objeto esencial de análisis que configura la hipótesis general de este trabajo, es decir, al *federalismo judicial*⁵ o, si se nos permite la expresión ya mencionada, al “federalismo judicial constitucional”. Asimismo, debido a que el *federalismo judicial constitucional* se realiza mediante la relación entre la justicia (constitucional) federal y la justicia (constitucional) local por medio de la *revisión* federal (vía amparo) de las resoluciones locales, habremos de vincular el concepto de federalismo judicial constitucional con el concepto procesal conocido como “apelación” (técnicamente entendido como la revisión de resoluciones por parte de un órgano superior).⁶ Este vínculo lo realizaremos mediante la exposición sucinta de un criterio operativo en torno a la *apelación*, el cual sostiene

⁵ Sobre la definición del *federalismo judicial*, véase: Comba, Mario, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il “judicial federalism” negli Stati Uniti*, Naples, Casa Editrice Jovene, 1996, 263; Fix-Zamudio, Héctor, “El Poder Judicial y el federalismo mexicano”, *Revista Ameinape*, Querétaro, núm. 1, enero-junio de 1996, p. 138; Gudiño Pelayo José de Jesús, “Federalismo e independencia judicial”, *Jus Semper Loquitur*, núm. 30, octubre-diciembre de 2000, p. 15; Hernández Martínez, María del Pilar, “Del federalismo judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, p. 229. También *cfr.* Bator, Paul *et al.*, *Hart and Wechsler’s the Federal Courts and the Federal System*, 3a. ed., Nueva York, The Foundation Press, Inc., 1988, y Ruiz, Gregorio, *Federalismo judicial (el modelo americano)*, Madrid, Civitas, 1994.

⁶ Shapiro, Martin, “Appeal”, *Law and Society Review*, vol. 14, núm. 3, primavera, 1980, pp. 629-661.

que la función u objetivo de esta figura procesal es la de “corrección de errores”⁷ de las correspondientes resoluciones.

Entonces, por “federalismo judicial constitucional” entendemos, de manera muy sencilla, la adecuada relación entre los órganos judiciales constitucionales federales y los órganos judiciales constitucionales locales en un sistema federal. No obstante esta definición, cabe destacar que en todo sistema federal con una Constitución suprema (e incluso también en sistemas regionales con tribunales locales) existe la posibilidad de *impugnar*, en ciertos casos, las resoluciones locales ante los tribunales federales o nacionales.

Para comenzar nuestro estudio a continuación se ofrece una breve referencia cronológica del caso paradigmático sobre federalismo judicial constitucional que encontramos información, específicamente sobre las fechas de impugnación y resolución de los amparos federales directos contra las sentencias de los amparos locales veracruzanos emitidas por el órgano de control constitucional local (Sala Constitucional de Veracruz), el número de sus expedientes, el órgano de control constitucional federal (tribunales colegiados de circuito) que conoció y resolvió los mismos, el sentido de sus resoluciones, así como las tesis (jurisprudenciales y aisladas) que sustentaron o generaron dichas resoluciones, con el objetivo de que el órgano máximo de control constitucional (Suprema Corte de Justicia de la Nación) decidiera en definitiva el criterio que debe prevalecer sobre la procedencia o no del amparo directo contra el amparo local en materia de derechos humanos.

Posteriormente, daremos paso a mostrar una tabla estadística que detalla los datos expuestos en la señalada cronología, la cual servirá de guía referencial para el análisis pormenorizado que realizaremos sobre el aludido caso emblemático de federalismo judicial constitucional conocido y publicado; para proceder, por último, a la emisión de las conclusiones finales.

⁷ Véase el modelo económico de Steven Shavell, en “The Appeals Process as a Means of Error Correction”, *Journal of Legal Studies*, vol. 24, núm. 2, junio de 1995, pp. 379-426. En el mismo sentido, véase: Barclay, Scott, “Posner’s Economic Model and the Decision to Appeal”, *Justice System Journal*, vol. 19, núm. 1, pp. 77-99.

II. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ACEPTACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO FEDERAL CONTRA EL AMPARO LOCAL

1. *Cronología*

La referencia cronológica del proceso respectivo transitó por al menos los siguientes 10 momentos, los cuales se realizaron en un lapso aproximado de tres años y medio:

- 23 de febrero de 2007 = Presentación de demanda en amparo directo (314/2007) ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, contra la sentencia en amparo local (3/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz el 31 de enero de 2007, mediante la cual fue *negada* al quejoso la protección de la justicia constitucional local;
- 28 de febrero de 2007 = Presentación de demanda en amparo directo (543/2007) ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, contra la sentencia en amparo local (2/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz el 1o. de febrero de 2007, mediante la cual fue *negada* al quejoso la protección de la justicia constitucional local;
- 28 de febrero de 2007 = Presentación de demanda en amparo directo (633/2007) ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, contra la sentencia en amparo local (7/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz el 31 de enero de 2007, mediante la cual fue *sobreseído* el juicio;
- 17 de marzo de 2007 = Resolución del amparo directo (314/2007) por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito mediante la cual da por *desechada* la demanda del mismo, contra la sentencia en amparo local (3/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz;
- 21 de agosto de 2007 = Resolución del amparo directo (633/2007) por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito mediante la cual da por *desechada* la demanda del mismo, contra la sentencia en amparo local (7/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz;
- 6 de septiembre de 2007 = Resolución del amparo directo (543/2007) por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Admi-

- nistrativa del Séptimo Circuito mediante la cual da por *desechada* la demanda del mismo, contra la sentencia en amparo local (2/2006) emitida por la Sala Constitucional de Veracruz;
- 5 de noviembre de 2007 = Publicación de la tesis aislada (VII 2o. A. 22K) derivada de la resolución de desechamiento del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito de las demandas de los amparos directos 314/2007, 543/2007 y 633/2007;
 - 2 de septiembre de 2009 = Presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la denuncia de contradicción de tesis (350/2009) por la Sala Constitucional de Veracruz, entre las sustentadas por Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, todos del Séptimo Circuito;
 - 6 de mayo de 2010 = Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno) de la contradicción de tesis 350/2009;
 - 12 de julio de 2010 = Aprobación por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la tesis jurisprudencial 68/2010, derivada de la contradicción de tesis 350/2009, en la que se señala que debe prevalecer la tesis que admite la procedencia del amparo directo contra las sentencias en amparo local de la Sala Constitucional de Veracruz en materia de derechos humanos.

La anterior síntesis cronológica sobre la procedencia o no del amparo directo contra el amparo local la podemos observar desglosadamente, de la manera como a continuación se relata: la demora total desde el momento de la interposición de los 3 amparos federales que generaron las tesis contradictorias al respecto y que admitió y resolvió la Suprema Corte hasta la resolución final por ésta, que produjo la aprobación de una tesis jurisprudencial en la que se decidió en definitiva que el amparo directo sí procede contra el amparo local veracruzano, se llevó a cabo en un lapso de 1,219 días naturales (3 años, 4 meses, 19 días), es decir, del 23 de febrero de 2007 se impugnó en amparo directo el primer amparo local; el tribunal colegiado emitió su última sentencia de amparo federal contra los amparos locales el 6 de septiembre de 2007; la tesis aislada respectiva dictada por el tribunal colegiado se aprobó el 5 de noviembre de 2007; el 2 de septiembre de 2009 se presentó ante la Suprema Corte la

denuncia de contradicción de tesis respectiva; el 6 de marzo de 2010 la Corte resolvió ésta contradicción, y el 12 de julio de 2010 la propia Corte aprobó la tesis jurisprudencial que estableció finalmente la procedencia del amparo directo contra el amparo local.

Para un mayor entendimiento del arribo a esta decisión trascendental, a continuación analizaremos detalladamente las sentencias de amparo federal que dieron pauta a dicha determinación, incluyendo las tesis jurisprudenciales y aisladas que sirvieron de sustento a éstas sentencias o que se derivaron de las mismas; para lo cual también tomaremos de guía la siguiente tabla estadística.

Tabla única
Sentencias en amparo federal contra las sentencias en amparo local
veracruzanas (2001-2009)

<i>Justicia constitucional local</i>				
<i>Número de expediente</i>	<i>Partes procesales*</i>		<i>Duración del juicio (días naturales)</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
	<i>Promovente</i>	<i>Demandada</i>		
2JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	Poder Ejecutivo	132	Negado
3JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	Poder Ejecutivo	131	Negado
7JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado (v. contra- dicción de tesis 350/2009)	Ciudadano	Órgano constitucional autónomo	95	Sobreseído
		PE 2		N 2
		OCA 1	119	S 1
3	3	3	3	3

<i>Justicia constitucional federal</i>				<i>Ambas jurisdicciones constitucionales</i>
<i>Tribunal federal</i>	<i>Tipo de asunto / número de expediente</i>	<i>Duración del juicio (días naturales)</i>	<i>Sentido de la resolución</i>	<i>Duración de todo el proceso (días naturales)</i>
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito	AD-543/2007	188	Desechado	320
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito	AD-314/2007	24	Desechado	155
Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-633/2007	173	Desechado	268
TCC 3	AD 3	128	D 3	247
3	3	3	3	3

NOTA: En cuanto al rubro “tipos de las partes procesales”, las variables que configuran la parte demandada son: “órgano constitucional autónomo”, “Municipio”, “Poder Ejecutivo”, “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”. Las autoridades responsables que pertenecen a éstos cinco entes públicos son aquellas que tienen una relación directa o indirecta con el gobierno o administración de dicho órgano (por ejemplo, para el Poder Judicial: juzgadores; para los Poderes Ejecutivo y Legislativo: representantes legales, etcétera). Respecto a la autoridad responsable o demandada, con fines meramente didácticos y para facilitar el análisis, optamos por exponer la única autoridad señalada como tal en el texto de la sentencia, o en el caso de haberse demandado diversas autoridades, únicamente indicamos la primera autoridad que la parte actora señaló como responsable.

2. *Análisis de las sentencias de amparo federal directo contra las sentencias de amparo local veracruzanas y de las tesis (jurisprudenciales y aisladas) que sustentaron éstas y las que se derivaron de las mismas*

En los 3 amparos directos (AD-314/2007, AD-543/2007 y AD-633/2007) interpuestos ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito los quejosos reclamaron como violada en su contra la garantía de legalidad, establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal (es decir, violaciones “indirectas” a la Carta Magna). Los argumentos generales que esgrimieron los quejosos fueron que los actos reclamados, es decir, las sentencias en amparo local no estuvieron bien motivadas ni fundamentadas.

Respecto a los propios amparos directos AD-314/2007, AD-543/2007 y 633/2007 los magistrados federales se centraron en sostener que el amparo directo no era procedente contra las sentencias en amparo local dictadas por la Sala Constitucional veracruzana. Para tal efecto, con apoyo en dos tesis de la Suprema Corte, que a continuación se exponen, el tribunal colegiado de circuito argumentó que era incompetente para conocer de amparos locales, en razón de que la admisión de una demanda de amparo local (y la substanciación del juicio) constituía un quebranto de la autonomía judicial de los estados de la Federación. Ya que en el caso del estado de Veracruz —seguía argumentando el tribunal federal de amparo— su Sala Constitucional es la única competente para conocer y resolver el amparo local establecido en su normativa, pero únicamente contra la violación de los derechos fundamentales estipulados en su Constitución local.

Con este argumento principal el tribunal colegiado de circuito se declaró incompetente para conocer en amparo directo de la impugnación de las sentencias en amparo local, pero además adujo que los quejosos no habían probado su acción, en el sentido de que no ofrecieron evidencia alguna que comprobara que los derechos fundamentales señalados como violados fueran ciertos. Por tanto, el tribunal federal *desechó* las demandas de amparo directo, es decir, *en ninguno llegó al estudio de fondo*.

En lo correspondiente a los criterios interpretativos aludidos en los que se sustentaron las resoluciones emitidas en los amparos directos (314/2007, 543/2007 y 633/2007), con el propósito de examinarlos, reproduciremos los mismos a continuación:

A. *Tesis aislada P. XXXIII/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sustenta la resolución de desechamiento por parte del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito de los amparos locales 314/2007, 543/2007 y 633/2007*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR EXCLUSIVAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.⁸

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los derechos humanos previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa;

⁸ Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. Mayoría de cinco votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Andrea Zambrana Castañeda. La tesis aislada P. XXXIII/2002, aprobada el 6 de agosto de 2002, fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903, materia constitucional, con el número de registro 186307.

mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmáticas del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Federal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

De acuerdo con lo expuesto en este criterio interpretativo, se observan al menos los siguientes rasgos argumentativos que referiremos brevemente:

Aunque no se menciona expresamente, creemos que subyace, en primer término, la idea del sistema federal establecido en México, así como el modelo de sistema judicial adoptado por el propio país sobre la jurisdicción dual: federal y local. En este sentido, se alude a los órganos judiciales involucrados en este caso, pertenecientes a ambos ámbitos jurisdiccionales, así como a la delimitación competencial de cada uno de ellos. Por tal razón las normativas supremas en las que se fundan dichos órganos y sus atribuciones corresponden, los del orden federal, a la Constitución general y, el del ámbito estatal, a la Constitución local, aunque ambas normativas unidas por el pacto federal.

El mismo tenor de jurisdicción dual, en cuanto a los medios de control constitucional utilizados, tenemos que tanto la naturaleza como la finalidad del amparo federal con respecto al amparo local difiere significativamente. El amparo local, en este caso, se señala que ha sido creado para tutelar sólo los derechos humanos establecidos únicamente dentro de la demarcación normativa y geográfica respectiva a la entidad federativa correspondiente; mientras que la naturaleza del amparo federal radica en la defensa de las garantías individuales precisadas solamente en la carta magna.

B. *Tesis jurisprudencial 136/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sustenta la resolución de desechamiento por parte del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito de los amparos locales 314/2007, 543/2007 y 633/2007*

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.⁹ De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

En un sentido muy similar al anterior encontramos al presente criterio de interpretación, el cual parte del sistema federal bajo el cual la nación mexicana se funda. Sin embargo, en un plano estrictamente normativo-constitucional se desglosan, y se amplían, los órdenes jurídicos existentes dentro del propio sistema federal, como son los tradicionalmente conocidos, correspondientes a los tres niveles de gobierno más el orden derivado o al que se someten todos éstos, como es el de jerarquía “constitucional”.

Con ésta interpretación se observa un argumento que si bien conlleva a configurar la Norma Fundante como un orden jurídico más, a pesar de que este orden constitucional ya se encuentra intrínseca e imprescindible tanto en el ámbito federal como en el local, circunscribe con precisión los órganos y competencias pertenecientes exclusivamente a

⁹ Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez. La tesis de jurisprudencia 136/2005, aprobada el 11 de octubre de 2005, fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, materia constitucional, octubre de 2005, p. 2062, con el número de registro 177006.

dicho orden constitucional, como son los órganos constitucionales federales y locales y sus atribuciones.

Respecto al criterio de interpretación arrojado mediante el análisis de las resoluciones y tesis, emitido por el tribunal federal, se expone a continuación para su examen:

C. Tesis aislada VII 2o. A. 22K emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, derivada de la resolución de desechamiento de las demandas de los amparos directos 314/2007, 543/2007 y 633/2007

SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.¹⁰

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el

¹⁰ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. Amparo directo 314/2007. Jesús Antonio Marcial Cisneros. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Alejandro Quijano Álvarez. Amparo directo 633/2007. León Ignacio Ruiz Ponce. 30 de agosto de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Mendoza Sánchez. Secretario: Víctor Ignacio Villanueva Grimaldo. Amparo directo 543/2007. Pascual Chontal Cayetano. 6 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretaria: Eva María Mora Cedillo. La tesis aislada, cuyo número es VII 2o. A. 22K, corresponde a la publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nove-na Época, t. XXVI, materia común, noviembre de 2007, p. 762, con el número de registro 170900.

citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución Local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación de derechos humanos.

La presente tesis aislada VII 2o. A. 22K emitida por el respectivo tribunal colegiado de circuito se constituye prácticamente mediante la unión de los razonamientos esgrimidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. XXXIII/2002 y jurisprudencial 136/2005, a las que hemos hecho alusión. Debido a la reproducción de ambos criterios interpretativos y sin ánimo de que repitamos lo ya expuesto, sólo nos limitaremos a precisar los puntos argumentativos en la que se sustentó la referida tesis del tribunal colegiado, como son: (1) El sistema político-constitucional de carácter federal que rige en nuestro país, y bajo el cual se configuran (2) dos diferentes categorías de Constituciones, en las que en sus contenidos se establecen, competencialmente hablando, (3) dos distintos tipos derechos (garantías constitucionales y derechos humanos), tutelados por (4) dos diversos instrumentos procesales, de los cuales se faculta para su conocimiento y resolución a órganos de justicia organizados bajo (5) un esquema de jurisdicción dual.

D. Contradicción de tesis 350/2009 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de las tesis opuestas sustentadas por tribunales Colegiados del Séptimo Circuito en las que se apoyaron para resolver los amparos directos 314/2007, 543/2007 y 633/2007

Ahora bien, de los criterios interpretativos expuestos en torno a la procedencia o no del amparo directo contra las sentencias en amparo local veracruzanas en materia de derechos humanos, se estableció la contradicción tesis cuyo rubro es el siguiente:

Contradicción de tesis 350/2009, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, todos del Séptimo Circuito.¹¹

¹¹ Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Considerando:

Primero. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197-A de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto tercero, fracción VI, del Acuerdo Plenario 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno.

Segundo. Legitimación. La denuncia de posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, pues se formuló por los Magistrados de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo. Tercero. Posiciones interpretativas de los Tribunales Colegiados de Circuito. Las consideraciones relevantes de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que dieron origen a la denuncia de contradicción de tesis, en síntesis, son las siguientes [...].

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Si existe la contradicción de tesis denunciada.

Segundo. Se declara que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio establecido en el último considerando de la presente resolución.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, con la propuesta de que se suprima lo relativo a la materia electoral; Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, con

Finalmente, con base en el análisis de los criterios interpretativos opuestos contemplados en la contradicción de tesis 350/2009, que el 2 de septiembre de 2009 presentó la Sala Constitucional de Veracruz ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar cumplimiento al auto de 31/agosto/2009 en el expediente del amparo local 7/2007 emitido por la propia Sala Constitucional, se produjo la siguiente tesis jurisprudencial:

E. *Tesis jurisprudencial 68/2010 derivada de la resolución de la contradicción de tesis 350/2009*

AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES.¹² De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial —federal, local, del Distrito Federal o municipal—, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza

la propuesta de que se suprima lo relativo a la materia electoral; Sánchez Cordero de García Villegas, con la propuesta de que se suprima lo relativo a la materia electoral; Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, con la propuesta de que se suprima lo relativo a la materia electoral. El señor ministro Valls Hernández votó en contra. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2010, p. 1485, registro 22637.

¹² Aprobada por el Tribunal Pleno el 12 de julio de 2010. Mayoría de diez votos. José Fernando Franco González Salas votó con salvedades. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se pronunciaron a favor de suprimir lo referente a la materia electoral. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XXXIII, materia constitucional, agosto de 2010, p. 5, registro 164177.

que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.

Se observa que en este criterio interpretativo definitorio se toman también algunos argumentos ya previstos en las tesis anteriores. Sin embargo, aquí se hace énfasis de que en un sistema federal con un modelo dual jurisdiccional y bajo una Constitución general (principio de supremacía constitucional), cabe la posibilidad, como parte del propio sistema de control constitucional general, de impugnar las decisiones judiciales de carácter local ante la jurisdicción nacional o federal.

III. CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES

La labor empírica realizada en esta investigación comprobó la hipótesis formulada al inicio de la misma, sobre los argumentos jurídicos normativos (resolutivos e interpretativos) que, con mayor contundencia, sustentaron y permitieron resolver la principal problemática actual en torno al federalismo judicial constitucional en materia de amparo, es decir, la aceptación de la procedencia del amparo (directo) federal contra el amparo local veracruzano (en materia de derechos humanos). Argumentos que se precisan en al menos los siguientes 5 puntos:

- Sistema federal (y sus derivados: Dualidad normativa-constitucional, jurisdiccional, orgánica-jurisdiccional, competencial, instrumental-protectora, etcétera);
- (Principio de) Supremacía constitucional —general—;
- (Sistema de) Control constitucional —general—;
- Revisión/impugnación (concepto procesal de “apelación”);

- Instrumento procesal protector de derechos, federal y local (naturaleza: protección de “garantías individuales”/derechos humanos, y finalidad: amparo federal: reivindicación de garantías violadas; amparo local: reivindicación de derechos violados y reparación del daño).¹³

Respecto a las breves consideraciones reflexivas en torno al proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local, creemos que el rol del tribunal constitucional nacional ha sido esencial en este proceso porque sus decisiones (resoluciones y tesis) han podido conducir a la apertura o a la obstaculización de un espacio institucional propio para los sistemas de justicia constitucional estatal. Sobre el particular han existido avances significativos a pesar de que en ocasiones ha existido cierta reticencia a la idea de que en México los tribunales estatales puedan tutelar derechos fundamentales de fuente estatal (o, incluso, de fuente internacional). No obstante ello, los esfuerzos para que exista un posicionamiento cada vez más contundente de nuestro más alto tribunal deben continuar para tener definiciones precisas en diversos aspectos, no sólo en este paradigmático caso de federalismo judicial constitucional.

Un aspecto fundamental es el tema de los catálogos de derechos en las entidades federativas (como ya se ha empezado a implementar a nivel federal). La existencia de los mismos es acorde con la autonomía que la Constitución mexicana reserva a las mismas, e inexorable para considerar a las constituciones estatales como verdaderas constituciones. Los catálogos de derechos de las entidades federativas pueden reproducir algunos o todos los derechos que contiene la Constitución general, ampliarlos o incorporarlos con otro tipo de lenguaje normativo, de forma más o menos explícita, sin que eso signifique que dejen de considerarse derechos de carácter estatal. Ya que en su calidad de derechos de fuente estatal, existe la obligación de la entidad federativa respectiva de protegerlos mediante instrumentos de naturaleza procesal, también de carácter estatal.

¹³ Cabe señalar que el argumento plasmado en la tesis aislada de 6 de agosto de 2002 del Pleno de la Corte, sobre que únicamente las violaciones de derechos humanos, reclamadas en amparo local, pueden ser objeto de reparación (artículo 4o., Constitución federal, párrafo 3o.), se ha revertido actualmente con la reforma a la propia carta magna (10 de junio de 2011), en el sentido de que el amparo federal, al tutelar ahora derechos humanos, las violaciones a los mismos son también blanco de reparación.

En lo que corresponde al control constitucional federal por medio del amparo, es necesario señalar que, aunque la Corte ya decidió en definitiva lo contrario, debe existir la posibilidad de repensar a futuro (en casos concretos) que las resoluciones de los tribunales estatales en control de constitucionalidad, por ser resoluciones jurisdiccionales “atípicas”, no pueden ser impugnadas en amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito, y que en ese sentido, debe considerarse que los tribunales constitucionales locales no atienden cuestiones de legalidad sino de auténtica “constitucionalidad estatal”.

Sobre el tema de la interpretación y jurisprudencia, existe la posibilidad de que los tribunales estatales interpreten la Constitución general y apliquen la jurisprudencia emanada por los tribunales de la Federación en aquellos asuntos en donde exista identidad de derechos, de competencia o de facultades, sin que eso signifique que la interpretación deba ser necesariamente igual.

Ante la eventual vulneración del principio de legalidad, como a menudo sucede, en un contexto en el que muchas de las constituciones incorporan este principio como derecho fundamental, un asunto local en el que el acto impugnado proviene de una autoridad de carácter estatal y el derecho vulnerado tiene cobertura estatal, podría sustanciarse en doble instancia, local y federal, y terminaría siendo resuelto por los tribunales federales, cuando en realidad debería ser decidido por los tribunales locales aplicando la jurisprudencia que sobre el particular haya emitido la Corte.

En el mismo tenor, los tribunales estatales deben, en principio, vincularse a las pautas interpretativas de la Corte, y otorgar una protección equivalente en tratándose de identidad de “contenido normativo”, pero que están posibilitados para ampliar el radio de protección en función de la interpretación que puedan realizar de su texto, en función de su propio contexto. Esto lleva a destacar que la protección otorgada por la Corte debe considerarse como el “mínimo” de protección y que la conferida por los tribunales locales debe entenderse como el “máximo”.

Lo anterior significa la necesidad de replantear las relaciones entre los tribunales de la Federación y los locales, principalmente los de carácter constitucional. Se trata de que cada uno tenga un espacio propio en donde unos no se sobrepongan a los otros, y en donde se sientan las bases para

que puedan existir verdaderas relaciones de coordinación y complementariedad, o mejor dicho, un auténtico federalismo judicial constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, se puede concluir que el federalismo judicial constitucional en materia de amparo, especialmente del ámbito local, depende de varios factores generales, entre los cuales destacan el de que la propia jurisdicción contenciosa constitucional local sea fortalecida por sí misma por medio de sus instrumentos normativos e institucionales. Asimismo, es necesario evitar toda injerencia política ajena a la función jurisdiccional de la propia justicia local. Respecto a la reflexiones sobre la contribución requerida por parte de la jurisdicción constitucional federal con relación al devenir de la justicia local en materia de protección de derechos humanos, ya quedaron señaladas arriba.

Con la coordinación normativa e institucional adecuada entre la jurisdicción constitucional federal de amparo y la de carácter local, también en cuanto a protección de derechos humanos, se evitará en lo posible que la justicia federal parezca que “obstaculiza” el desarrollo de la justicia local, y que la propia jurisdicción local de amparo, ante la relativa reproducción normativa e institucional que ha realizado del sistema de control constitucional federal de amparo, parezca que “compite” con la jurisdicción de índole federal. Lo cual desvirtúa el carácter sistémico de la propia justicia constitucional mexicana, en el sentido de complementariedad entre una jurisdicción y otra, en cuanto a la tutela integral de los derechos humanos y garantías constitucionales, como, de entrada, ha quedado de manifiesto mediante la decisión definitiva de la Corte sobre la procedencia del amparo federal contra el amparo local en materia de derechos humanos.

Por consiguiente, el devenir del federalismo judicial constitucional en materia de amparo parece estar encaminado a configurar un sistema de control constitucional integral y eficaz, en el sentido de una adecuada relación entre la jurisdicción constitucional federal y la de naturaleza local, sobre la reivindicación de los derechos humanos reclamados como violados, así como la reparación de los daños generados por la violación de los mismos. De concretarse las ideas anteriores, estaríamos hablando ciertamente de un federalismo judicial constitucional real.

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BARCLAY, Scott, "Posner's Economic Model and the Decision to Appeal", *Justice System Journal*, vol. 19, núm. 1.
- BATOR, Paul *et al.*, *Hart and Wechsler's the Federal Courts and the Federal System*, 3a. ed., Nueva York, The Foundation Press, Inc., 1988.
- BUSTILLOS, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- , "La realidad de la justicia constitucional local mexicana del siglo XXI (a través de las resoluciones definitivas)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 21, julio-diciembre de 2009.
- , *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, pról. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , "Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 15-16, enero-diciembre de 2010.
- , *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, pról. Manuel González Oropeza, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- , "La sombra de la justicia federal ante los intentos por consolidar una justicia constitucional local con autonomía plena", en González Oropeza, Manuel (coord.), *Memoria de la Sexta Mesa Redonda La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.
- , "La definitividad incierta de las resoluciones constitucionales locales frente a la jurisdicción federal", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2010.
- COMBA, Mario, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il "judicial federalism" negli Stati Uniti*, Napoli, Casa Editrice Jovene, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El Poder Judicial y el federalismo mexicano”, *Revista Ameinape*, Querétaro, núm. 1, enero-junio de 1996.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, “Federalismo e independencia judicial”, *Jus Semper Loquitur*, núm. 30, octubre-diciembre de 2000.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Del federalismo judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre de 2003.

RUIZ, Gregorio, *Federalismo judicial (el modelo americano)*, Madrid, Civitas, 1994.

SHAPIRO, Martin, “Appeal”, *Law and Society Review*, vol. 14, núm. 3, primavera de 1980.

SHAVELL, Steven “The Appeals Process as a Means of Error Correction”, *Journal of Legal Studies*, vol. 24, núm. 2, junio de 1995.

