

EL PAPEL DEL JUEZ EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Héctor Manuel RAMÍREZ SÁNCHEZ*

...Defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la corte...

Palabras del constituyente Hilario Medina en la discusión del artículo 107 de la Constitución de 1917.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Estado autonómico*. III. *Diferencias entre el Estado autonómico y el federal*. IV. *Organización y funcionamiento del Poder Judicial*. V. *Estructura del Poder Judicial*. VI. *El Tribunal Constitucional*. VII. *La defensa de la Constitución*. VIII. *Comparación del amparo entre México y España*. IX. *El centralismo jurisdiccional*. X. *El centralismo jurisdiccional en México*. XI. *El reclamo de las entidades federativas*. XII. *La competencia alternativa*. XIII. *Conclusiones*. XIV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se desarrolla en dos partes, en la primera de ellas se compara la estructura constitucional del Poder Judicial en España con la de la República mexicana y la segunda, se analizará la estructura y funcionamiento del Poder Judicial federal y los poderes judiciales

* Ex presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

locales en México en relación con el juicio de amparo directo y el sistema federal.

Toda investigación que revista características como la que se expondrá en la primera parte del presente documento, requiere ser practicada con una metodología a través de la cual se llegue a la corroboración o negación de la hipótesis original. Por ello, creemos conveniente que el lector tenga conocimiento que en la elaboración de este trabajo se ha utilizado el método comparado, el cual a decir de Biscaretti y Di Ruffia, se dirige a cotejar entre sí las normas y las instituciones consagradas en los diversos ordenamientos estatales, tanto del presente como del pasado, con el propósito de poner en evidencia, además de las características más significativas, sus notas similares o diferenciales para alcanzar por esta vía de determinación posterior los principios y las reglas que encuentran una efectiva aceptación en los ordenamientos citados.¹ Así, siguiendo los lineamientos del método esbozado, se pretende exponer en forma general, el funcionamiento y características esenciales del Poder Judicial en España, como fase previa al análisis de la figura jurídica del Tribunal Constitucional y los medios de protección de las garantías individuales para comparar éstas instituciones jurídicas con las existentes en nuestro país, resaltando las virtudes y deficiencias de cada una de ellas para finalmente estar en posibilidad de concluir con propuestas aplicables a nuestra legislación doméstica.

Estamos conscientes que toda propuesta de introducción de una institución jurídica extranjera, no debe de ser aplicada a cabalidad en el ordenamiento jurídico nacional, sino más bien, debe ser matizada adecuándola a la realidad social, rescatando los elementos que sean idóneos y acordes a nuestra cultura jurídica.

II. EL ESTADO AUTONÓMICO

La función jurisdiccional constituye uno de los mecanismos mediante los cuales se proyecta el ejercicio del poder político dentro de un Estado cualquiera que éste sea, por lo que a efecto de contextualizar el análisis comparativo que se realiza en el presente estudio, se hace necesario exponer a grandes rasgos la estructura, configuración y ejercicio del poder político en el Estado español, mediante una breve exposición de su forma de Estado, entendiendo por ésta última en el plano de la teoría política a "las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes ele-

¹ Véase Biscaretti y Di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

mentos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado —gobierno, pueblo y territorio sobre la base de concepciones específicas de carácter político— jurídico”.²

Conforme a lo previsto por el título VIII de la Constitución política española de 1978, el Estado español adoptó la forma de Estado “autonómico”; instrumento de organización territorial y de distribución del poder novedoso que se aparta de las concepciones tradicionales de organización del Estado moderno, pues como lo señala Juan Ferrando Badía la forma autonómica de Estado, no puede ser encasillada dentro de las formas unitarias ni de las federalistas, sino que participa de las características de ambas,³ constituyendo una forma *sui generis*, que incorpora elementos singulares creando un Estado unitario complejo integrado con una pluralidad de organizaciones políticas de base territorial dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Esta forma de organización política obedece a un trasfondo histórico, pues surge como una parte esencial de la reforma política sustentada en la conformación geográfica y social de España y es un claro reflejo del momento político que se vivió previamente a la creación de la nueva Constitución, pues si bien a la caída del régimen franquista la mayor parte de los ciudadanos españoles tenían la intención de mantener su unidad, existía un claro reclamo de respeto a la identidad y libre autodeterminación de las regiones.

En efecto, en el artículo 143 de la Constitución española se establece un mecanismo mediante el cual las provincias limítrofes con identidad histórica, características culturales y económicas propias y singulares tienen la facultad de obtener su autogobierno. De éste precepto legal se desprende que la demarcación territorial y el ámbito competencial de la región autónoma no se encuentra previamente establecido constitucionalmente, sino lo concedido por la Constitución, es una potestad o facultad genérica que pueden ejercitar en cualquier tiempo todas aquellas nacionalidades o regiones que consideren cumplir los requisitos constitucionales y agoten todas las fases establecidas en el proceso de otorgamiento de autonomía, la que ha sido definida como “la capacidad de dirección política que el ordenamiento atribuye al propio ente territorial y éste ejerce libremente —dentro del respeto a la Constitución y al resto

² Voz *Formas de Estado*, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1726.

³ Badía, Juan Ferrando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 394.

de ese ordenamiento— a través de sus instituciones y con los poderes que tiene reconocidos”.⁴

Como lo expone Pablo Pérez Tremps, la estructura y funcionamiento de la autonomía responde a cuatro características básicas:⁵

- Se trata de un derecho. Ya ha sido esbozado anteriormente que la autonomía no es una imposición constitucional a las regiones, sino que es una potestad de las mismas y por tanto pueden decidir acogerse a los beneficios del régimen autonómico o permanecer bajo la administración de los poderes centrales.
- De contenido fundamentalmente político. Esta característica implica “la capacidad del titular de la autonomía de trazar y ejecutar una política propia sobre aquellas materias que caen en el ámbito de su autogobierno, contando para ello, incluso, con potestades legislativas”,⁶ así como también que se encuentran dotadas de personalidad jurídica propia.
- Limitado. No puede pasar inadvertido que la autonomía se encuentra enclavada dentro de la administración central del Estado, de modo que los entes autonómicos no cuentan con capacidad total de autodeterminación, sino que existen actividades exclusivas de aquélla, tales como minería, generación de energía, obras públicas de interés general, régimen general de comunicaciones, etcétera,⁷ o competencias compartidas en las que los órganos centrales realizan la función legislativa sobre una determinada materia y la comunidad autónoma la función ejecutiva o viceversa, tal es el caso de áreas como sanidad o educación, así como también la facultad de las comunidades para expedir las normas secundarias de las básicas creadas por el gobierno central.
- No necesariamente homogéneo. Las regiones, dependiendo de sus propias características geográficas, históricas o sociales deciden —mediante la creación de un estatuto de autonomía— las materias y grado de competencia que quedarán a su cargo dentro de las que le están permitidas constitucionalmente, sin que les puedan ser impuestas, entendiéndose que todas aquellas actividades que no se establezcan en el estatuto normativo como exclusivas de la comuni-

4 Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva, *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, Cortes generales editoriales de derecho reunidas, EDESA, 1998, t. X, p. 435.

5 Pérez Tremps, Pablo, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, vol. II, p. 305.

6 *Ibidem*, p. 306.

7 Artículo 149 de la Constitución española.

dad, serán realizadas por los órganos centrales. Por ende, algunas comunidades autónomas cuentan con un mayor grado de competencia en determinadas materias que otras.

Las 17 comunidades autónomas tienen el rango de órganos constitucionales y solamente tienen el ejercicio de potestades legislativas y gubernamentales.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que en España existe un centro principal de poder que es el Estado, el cual es único; sin embargo, se encuentra organizado política y territorialmente en comunidades con un poder limitado y no soberano cuya autonomía implica la facultad de determinar lo que a sus propios intereses convenga y la potestad de establecer la organización, integración y funcionamiento de los órganos gubernamentales y legislativos del gobierno, respetando las disposiciones constitucionales y legales y las competencias reservadas a los órganos centrales.

Cabe mencionar que a diferencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial en las regiones autónomas no existe por cada una de ellas, pues una de sus notas características es que se trata de un poder único para todo el Estado español y por tanto no hay reparto competencial con aquéllas.

Podemos concluir este apartado afirmando que en España a diferencia de México —en donde se encuentra el nivel local y el federal de gobierno— existe un solo Estado políticamente descentralizado caracterizado por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del “status” jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan el Estado de las autonomías.⁸

III. DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO AUTONÓMICO Y EL FEDERAL

Si bien es cierto el Estado autonómico español posee características que lo acercan a los regímenes federales, no menos cierto es que existen ciertas diferencias que lo apartan de entre las cuales destacan las siguientes:

1. Las regiones autónomas no son creadas por una declaración constitucional en donde se establezcan sus nombres y límites,

⁸ Resolución del Tribunal Constitucional de España número STC 76/1983, del 5 de agosto.

- sino que se constituyen con posterioridad, y la Constitución política sólo marca los lineamientos generales del proceso de otorgamiento de la autonomía.
2. Las facultades que no se encuentran expresamente señaladas en los estatutos de autonomía para las regiones, se entienden reservadas a los poderes centrales, caso contrario de lo que ocurre en general en los regímenes federales, donde las competencias que no estén señaladas expresamente para la Federación se reservan a los Estados.
 3. En el capítulo III, título X, de la Constitución política española no se prevé la participación de los órganos autónomos en la aprobación de proyectos de reformas constitucionales ni la facultad de presentar directamente iniciativas de reforma constitucional; por el contrario, en las Federaciones, las entidades poseen mecanismos para proponer iniciativas de adición o reforma a la carta magna y tienen la facultad de aprobar o desaprobar las mismas.
 4. El contenido de la autonomía puede variar de una región a otra y tienen estatutos de autonomía, a diferencia del sistema federal en donde cada entidad federativa tiene una Constitución y goza del mismo grado de autonomía.

IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

1. *El principio de unidad jurisdiccional*

Antes de entrar de lleno al análisis del Poder Judicial en España, es importante explicar uno de los principios constitucionales torales que rigen su funcionamiento, el cual marca una importante diferencia con respecto al sistema jurídico mexicano.

En efecto, al realizar una lectura del título VI de la Constitución española lo primero que llama la atención para efectos del derecho comparado es el artículo 117.5 que dispone lo siguiente: “El principio de unidad jurisdiccional es la base de organización y funcionamiento de los Tribunales”.

El precitado dispositivo legal consagra el llamado principio de unidad jurisdiccional, mismo que encuentra sus raíces en el sistema jurídico anglosajón y consiste en que el Poder Judicial se integra por un solo organismo que rige en todo el territorio, de modo que los jueces y magistrados, pertenecen a un cuerpo único que no se encuentra dividido y que solo para efectos funcionales, se ha distribuido en diversas sedes dentro

del territorio español, pues aunque existen órganos jurisdiccionales residenciados en las comunidades autónomas, éstos son órganos del Poder Judicial de Estado que “ejercen su potestad jurisdiccional en dichos territorios; pero no son órganos del Poder Judicial de la Comunidad Autónoma correspondiente porque no existe ni puede existir en los términos actuales de nuestra norma fundamental, un Poder Judicial Autónomo en el modelo de Estado consagrado por la Constitución”.⁹

Como consecuencia del principio anterior, las competencias de las comunidades autónomas, se restringen a la actividad ejecutiva y legislativa, pues con respecto al ámbito jurisdiccional, las comunidades autónomas no cuentan con un Poder Judicial propio, y si bien es cierto, que conforme a la garantía contenida en el artículo 152.1 de la Constitución española, un Tribunal Superior de Justicia —sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo— culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; también lo es que lo único que tutela este precepto legal, es que las diversas instancias ordinarias en un juicio, se agoten ante tribunales establecidos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. Por lo antes expuesto, se ha dicho que “los Tribunales Superiores de Justicia son órganos de Estado *en* la Comunidad Autónoma, pero no pertenecen a ella como órganos propios *de* la Comunidad Autónoma”.¹⁰

V. ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL

A diferencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que se confían a un solo órgano, encontramos que el Poder Judicial en España se encuentra fragmentado, ya que la potestad jurisdiccional está depositada en una multiplicidad de órganos que se estructuran esencialmente, conforme a tres criterios, a saber, el material, el territorial y el jerárquico o funcional.

El primero de ellos se encuentra contenido en el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y es el que divide el ejercicio de la jurisdicción en tribunales civiles, penales, contenciosos administrativos y de lo social.

Conforme al criterio territorial, se ha separado el territorio de la nación para efectos judiciales en municipios, partidos judiciales, provincias, Comunidades Autónomas.

⁹ Gutiérrez Sánchez, Pedro, *La Constitución y la práctica del derecho*, Madrid, Aranzadi, 1998, t. II, p. 530.

¹⁰ *Ibidem*, p. 424.

El criterio jerárquico implica que existen órganos judiciales que revisan la actuación de otros revocando o modificando sus resoluciones mediante el sistema de recursos previsto por la propia legislación.

A continuación se expondrá brevemente la integración y competencias de los órganos a los que se atribuye en lo principal el ejercicio de la función judicial.

Juzgados de Paz. Tienen jurisdicción en el territorio del respectivo municipio que toman su nombre. El titular del órgano es elegido por el pleno del ayuntamiento y dura en su encargo cuatro años.

Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria. Son órganos unipersonales que extienden su jurisdicción en el ámbito territorial de su propio partido.

Audiencias Provinciales. Son órganos colegiados que tienen como base territorial a la provincia y funcionan con dos magistrados y un presidente, aunque en muchas provincias se dividen en secciones.

Tribunales Superiores de Justicia. Extienden su jurisdicción en toda la Comunidad Autónoma donde se encuentran establecidos y toman el nombre de ella; sin embargo, ello no implica que el ámbito donde actúan sea consecuencia autonómica,¹¹ pues como ya fue apuntado el judicial es un poder único. Están integrados por las siguientes Salas: de lo Civil, de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo y de lo Social.

Al presidente se le ha otorgado la categoría de magistrado del Tribunal Supremo y es nombrado por el rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial; dura en su cargo 5 años y puede ser reelecto. Los magistrados que integran sala son electos por el Consejo General del Poder Judicial mediante concurso de aquellos que tienen carrera judicial, a excepción de un magistrado en la Sala de lo Civil y otro en la de lo Penal, que son nombrados por el Consejo de una terna formada por juristas de reconocido prestigio presentada por la Asamblea. Lo anterior, se desprende de los artículos 316, 336, 338 y 330 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Este Tribunal conoce de los recursos de revisión y de casación, cuando encuentren su fundamentación en derecho civil foral o especial propio de la comunidad (artículo 73 de la Ley Orgánica).

Audiencia Nacional. Se encuentra integrada por una Sala de lo Penal, otra de lo Contencioso Administrativo y una más de lo Social, ejerce su jurisdicción en toda España.

¹¹ Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 309.

Tribunal Supremo. Es el órgano jurisdiccional superior en todas las materias a excepción de la protección y defensa de las garantías individuales; ordinariamente conoce de los recursos de casación y revisión. Se encuentra integrado por las siguientes Salas Civil, Penal, de lo Contencioso Administrativo, de lo Social y de lo Militar; ejerce su jurisdicción en toda España. Su presidente es nombrado por el rey a propuesta del Consejo del Poder Judicial, entre miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia, dura en su encargo 5 años y puede ser reelegido para un solo periodo.¹²

En lo tocante a su competencia constitucional mínima, se ha afirmado que su carácter de “superior en todos los órdenes” no puede articularse mediante recursos de los llamados ordinarios, pues como ya ha sido apuntado, éstos deben de agotarse en los órganos jurisdiccionales con residencia en las comunidades autónomas, sino mediante los denominados “recursos extraordinarios”, y dentro de ellos muy especialmente, el recurso de casación,¹³ cuya finalidad consiste en lograr la unificación de la jurisprudencia emitida por los tribunales y el recurso de revisión.

VI. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *Naturaleza jurídica*

El sistema de defensa constitucional en España es de carácter concentrado, pues aún y cuando la jurisdicción ordinaria tiene una intervención tangencial al encontrarse obligada a darle aplicación e interpretar la Constitución en los casos concretos que resuelva (artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y denunciar ante el Tribunal Constitucional la posible contradicción de leyes secundarias con la *lex superior*, la carta magna faculta exclusivamente al Tribunal Constitucional para decidir en definitiva la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad, lo que marca una notable diferencia con los países inspirados en el sistema de la *judicial review*, conforme al cual los jueces y magistrados ordinarios pueden declarar por sí mismos la inconstitucionalidad de los referidos actos de autoridad.

Este tribunal, deriva del sistema moderno europeo-occidental de justicia constitucional y con respecto a la protección de las garantías indivi-

¹² Artículo 26 y 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español.

¹³ Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 133.

duales se inspiró directamente en el amparo mexicano, en virtud de las enseñanzas en España del jurista mexicano Rodolfo Reyes.¹⁴

En el régimen jurídico español, el máximo órgano encargado del control de la constitucionalidad de los actos de autoridades está al margen de los tres poderes clásicos, tal y como se desprende del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que configura a este Tribunal como “intérprete supremo de la Constitución” e “independiente de los demás órganos constitucionales”, quedando sometido únicamente a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Retomando las características que han expuesto García Pelayo, Fernández Segado y Acosta Sánchez, estamos en posibilidad de encerrar en una sola definición los rasgos característicos del Tribunal Constitucional, así podemos afirmar que se trata de un órgano constitucional del Estado dotado de una jurisdicción especial para pronunciarse sobre el reparto de competencias normativas previsto por la Constitución, establecer límites a la acción de los poderes públicos y participar vía jurisprudencial, en la producción de la ley y del derecho constitucional.

Es un órgano constitucional de Estado puesto que la norma fundamental “determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su «status» institucional y su sistema de competencias”.¹⁵

Se encuentra dotado de jurisdicción, toda vez que decide la conformidad o no de un acto estatal con la Constitución, y en cuanto tal decisión sólo puede realizarla un órgano del Estado investido de autoridad para ello y mediante una decisión dotada de fuerza de cosa juzgada.¹⁶

Su jurisdicción es especial en virtud de que el Tribunal no se encuentra inserto dentro de la estructura del Poder Judicial, tal y como se desprende de la redacción del propio texto constitucional en un diverso apartado y de la naturaleza de sus funciones.

2. Su integración orgánica

Conforme al capítulo tercero, título IX, de la Constitución española y la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, este último se encuentra configurado de la siguiente manera:

¹⁴ González Rivas, Juan José, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, EDERSA, 1985, p. 105.

¹⁵ Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Ibero América*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 639.

¹⁶ Acosta Sánchez, José, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 342.

1. El Tribunal Constitucional se integra por 12 miembros que reciben el título de magistrados, son nombrados por el rey y en su designación participan los tres poderes del Estado con una marcada preeminencia del Poder Legislativo pues cuatro de ellos son propuestos por el Congreso o por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado o con votación idéntica a la del Congreso, dos a propuesta del gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.
2. A diferencia de otros países europeos como Austria o Francia,¹⁷ en donde los integrantes del órgano encargado de la defensa de la Constitución no son necesariamente licenciados en derecho, en España, para ser magistrado se requiere ostentar la calidad de magistrado, fiscal, profesor de universidad, funcionario público o abogado, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional.
3. Los magistrados duran en su cargo nueve años sin posibilidad de reelección inmediata, a menos que se haya ocupado el cargo por un plazo no mayor a tres años, y su renovación se hace de manera escalonada designando una tercera parte de ellos cada tres años. Para estos efectos, se ha considerado que los magistrados designados por el Congreso forman un tercio, los del Senado otro y los cuatro propuestos por el gobierno y por el Consejo General constituyen un tercio más. Esto último, a decir de Fernández Segado “evita cambios drásticos en la composición...dándole continuidad e impidiendo que un giro en la orientación política de las Cámaras pudiera tener un impacto radical sobre su composición...”.¹⁸
4. El rey nombra al presidente del Tribunal Constitucional de entre sus miembros a propuesta del Pleno y dura en su cargo 3 años.

3. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer:

- Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley.

¹⁷ Artículo 147 de la Ley Constitucional Federal Austriaca y 56 de la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958.

¹⁸ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 15, p. 650.

- Del recurso de amparo con motivo de los derechos y libertades públicos
- De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- De los conflictos en defensa de la autonomía local.
- De la declaración sobre inconstitucionalidad de tratados internacionales.
- De las impugnaciones que haga el Ejecutivo sobre las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas.

VII. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

1. *El amparo en España*

De las diversas competencias del Tribunal Constitucional, la que interesa para efectos del presente trabajo, es el recurso de amparo, cuyo estudio enfocaremos a su interposición exclusivamente en contra de los órganos que integran el Poder Judicial, lo cual se encuentra permitido expresamente por el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que establece: “Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo Constitucional que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial podrán dar lugar a este recurso”.

En principio, es menester distinguir que dentro del texto constitucional español, existe una doble protección jurisdiccional de los derechos y libertades del ciudadano mediante dos clases de amparo; así, el artículo 53.2 de la Constitución española establece: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo (garantías individuales) ante los tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”.

En la primera parte del artículo citado se contiene el llamado amparo ordinario, del cual conocen los tribunales del Poder Judicial u ordinarios y se rige por el principio de celeridad y preferencia, este recurso carece actualmente de un procedimiento, sin embargo, se ha utilizado de manera provisional para atacar actos de la administración pública la ley de la jurisdicción contencioso administrativa del 13 de junio de 1998 y la Ley 62/1978 del 26 de diciembre para la protección jurisdiccional de los de-

rechos de las personas, y es considerado como la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo constitucional por lo que “los titulares primarios en orden a la protección de los derechos y libertades, son los tribunales ordinarios que deben disponer de los mecanismos procesales adecuados para ejercer tan importante función”.¹⁹

En la segunda parte del artículo se hace referencia al amparo constitucional el que “no está concebido como una nueva instancia de la jurisdicción ordinaria, sino justamente como una vía extraordinaria ante el Tribunal Constitucional”.²⁰

En efecto, el amparo constitucional constituye un nuevo juicio en donde la materia de conocimiento del juez será exclusivamente la posible o presunta violación de garantías individuales realizada por los órganos de la jurisdicción ordinaria, sin que el Tribunal Constitucional tenga la posibilidad de entrar al análisis de cuestiones de legalidad, sino excepcionalmente cuando la legalidad y constitucionalidad se encuentren íntimamente ligadas de modo tal, que no se pueda resolver sobre la constitucionalidad de un acto jurisdiccional, sin que se tengan que analizar las leyes ordinarias que regulan el acto, pero siempre la sentencia dictada se hará a la luz de los derechos fundamentales y libertades públicas. De este modo, se hace evidente que el amparo constitucional constituye “un medio o mecanismo de protección de carácter extraordinario, último y subsidiario de la tutela inicialmente encomendada a quienes imparten justicia en sede judicial”.²¹

Para que sea procedente el amparo contra actos de autoridad judicial es menester colmar los siguientes requisitos: *a)* se deben agotar todos los recursos disponibles dentro de la vía judicial; *b)* que la violación del derecho sea responsabilidad directa e inmediata del órgano jurisdiccional por acciones o abstenciones, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que las violaciones se produjeron; *c)* que se haya esgrimido en el proceso la violación del derecho constitucional tan pronto como se conociere la violación.

Las funciones del amparo constitucional según García Morillo²² son 3:

¹⁹ Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 489.

²⁰ Molas, Isidro, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 349.

²¹ Gutiérrez Sánchez, Pedro, *La Constitución y la práctica del derecho*, Madrid, Aranzadi, 1998, t. II I, p. 2180.

²² García Morillo, J., *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 458-460, citado por González Trevijano Sánchez, *El tribunal constitucional*, Madrid, Aranzadi, 2000, pp. 21, 120.

- 1) Se trata de un mecanismo por el que los particulares pueden obtener una tutela eficaz de sus derechos y libertades fundamentales.
- 2) Es un instrumento por el que el Tribunal controla la aplicación de los preceptos constitucionales por parte de los jueces y magistrados.
- 3) El Tribunal Constitucional fija, como máximo intérprete de la Constitución, el alcance y el significado de los distintos preceptos de la Constitución.

Para efectos del presente estudio es importante insistir que aún y cuando en la práctica se han venido suscitando casos excepcionales donde el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre aspectos de legalidad —desde el punto de vista estrictamente constitucional—, el recurso de amparo se configura únicamente como un medio de revisión de la constitucionalidad de los actos judiciales, lo que excluye la posibilidad de que el Tribunal se pronuncie en relación a cuestiones de mera legalidad, tan es así que su propia Ley Orgánica en el artículo 54 se señala que éste órgano no se encuentra facultado para hacer alguna otra consideración que no se refiera a los derechos y libertades públicas violados por el órgano judicial, “lo que significa de un lado, que quedan fuera de la competencia de este tribunal las cuestiones de mera legalidad, que no afecten a aquellos derechos o libertades. Y de otro, que carece del control de legalidad de las resoluciones dictadas por jueces y tribunales”.²³

El recurso de amparo español se ocupa exclusivamente de proteger los derechos establecidos en la Constitución española, excluyéndose la libertad e integridad personal que es tutelada por el *habeas corpus*, la impugnación de normas generales y el control de la legalidad que compete exclusivamente a los órganos integrantes del Poder Judicial y de cuya última instancia conoce y resuelve el Tribunal Supremo vía recurso de casación.

Como se desprende de lo antes expuesto, hay una gran diferencia entre el sistema español y el amparo mexicano, pues el primero de ellos comprende el estudio de las sentencias solamente en lo que respecta a cuestiones estrictamente constitucionales, y el segundo, también se ocupa del control de la legalidad de los actos de las autoridades.

Actualmente en España al igual que en México, se suscita un grave problema en cuanto a los alcances del amparo constitucional sobre el cual, tanto el Tribunal Supremo como la doctrina jurídica española han emitido sendas críticas.²⁴

²³ Morán González, José Manuel, *La Constitución y la práctica del derecho*, p. 207.

²⁴ Este problema lo han evidenciado entre otros autores José Manuel Morán González en la obra citada en la nota anterior; Molas, Isidro, *Derecho constitucional*, cit., nota 20, y

En efecto, el artículo 24.1 de la Constitución española contiene el derecho a la tutela judicial efectiva que protege al particular de una ilegítima privación o limitación de medios de defensa —esto es, de alegación y/o de prueba— producida en el seno de un proceso o de cualquiera de sus fases o incidentes, que acarrea al justiciable, sin que le sea imputable, un perjuicio definitivo en sus derechos e intereses sustantivos.²⁵

La jurisprudencia ha limitado el de por sí amplio concepto de indefensión hacia 6 puntos nodales:

1) Que exista infracción exclusivamente a una norma procesal, 2) que se produzca una privación de medios de defensa, 3) que la privación o la limitación de la defensa no sea imputable al justiciable, 4) que la violación procesal sea de carácter definitivo y sea imposible repararla por medios ordinarios, 5) se tiene la carga de especificar la defensa preterida, 6) si la privación o limitación de las posibilidades de defensa acarrea un perjuicio al recurrente.

Como es observable, la amplitud del precepto constitucional, ha traído como consecuencia que las partes dentro del juicio so pretexto de violación al derecho de tutela judicial efectiva, interpongan recursos de amparo para retardar los juicios y así, actualmente más del 95% de los litigios en conocimiento del Tribunal Constitucional, surgen por violaciones procesales,²⁶ lo que ha dado lugar a un excesivo uso del recurso, a grado tal que en algunos casos se configura como una nueva instancia jurisdiccional al poner en conocimiento del Tribunal Constitucional un asunto que ya ha sido fallado por el juzgado y por la audiencia.

En conclusión, aún y cuando en la práctica en España se han dado casos en donde el Tribunal Constitucional constituye una tercera instancia, ello sólo se hace por violaciones al procedimiento y no por inexacta aplicación de la ley, además, desde el punto de vista de su diseño constitucional, el Tribunal Constitucional se encarga exclusivamente de resolver cuestiones de constitucionalidad al ocuparse del estudio de los casos que se le presentan y sólo excepcionalmente, examinará la legalidad de actos jurisdiccionales.

Para finalizar este apartado, creemos importante transcribir las precisiones que hace el maestro Fernández Segado con relación a la inter-

Pereira Menault, Antonio Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, Madrid, COLEX, 1997, p. 308.

²⁵ Díez-Picazo, Ignacio, *Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 49.

²⁶ Véase Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.) *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 260.

pretación que ha hecho el Tribunal Constitucional con respecto al recurso de amparo constitucional:

...En tal sentido se ha manifestado el propio tribunal en su doctrina. Y así, en el Auto 106/1980, de 26 de noviembre, el Tribunal estima que "hay que tener en cuenta que dicho recurso —el de amparo— no es una instancia de revisión del derecho aplicado por los jueces y tribunales y ni siquiera tiene la condición de casación.." Se trata, constatará a renglón seguido el Tribunal, "de un procedimiento especial para el reconocimiento y restablecimiento de derechos fundamentales reconocidos y amparados en la Constitución, vulnerados incluso por actos judiciales, pero dejando en este caso bien a salvo el conocimiento de los hechos que dieron lugar al proceso y en cuya consideración no puede entrar el Tribunal Constitucional..."

En definitiva, como advierte por lo común la doctrina, el recurso que nos ocupa(de amparo) no es, ni debe ser considerado en modo alguno como un recurso de casación, pues solo puede fundarse en la infracción o errónea interpretación de preceptos constitucionales...²⁷

Con ello, queda de manifiesto que ni desde el punto de vista de su configuración constitucional, ni en las resoluciones del Tribunal Constitucional, ni incluso en la cultura jurídica española, se ha considerado al amparo como un mecanismo de impugnación de la legalidad de las resoluciones judiciales, sino que sólo se restringe al análisis de mera constitucionalidad.

VIII. COMPARACIÓN DEL AMPARO ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

A diferencia de España, en México el Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer tanto de cuestiones de constitucionalidad, mediante el amparo que se interpone ante los juzgados de Distrito, como de cuestiones de legalidad de los actos de los poderes judiciales de los estados vía amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

En efecto, al señalar el artículo 14 constitucional y su interpretación extensiva a todas las materias en su párrafo 3 como una garantía individual el que "*en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho...*", posibilita que cualquiera de las partes que no esté conforme con el fallo dictado

²⁷ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 13, p. 1103.

en apelación por los tribunales de Justicia de los estados, acuda ante los tribunales federales a exigir una nueva revisión de su caso alegando violación al aludido precepto legal o en su defecto al artículo 16 constitucional.

De lo anterior se desprende que además de la competencia que el Poder Judicial federal tiene para conocer y resolver cuestiones de inconstitucionalidad de los actos de las autoridades por violación a las garantías individuales, indirectamente, entra al estudio de fondo del negocio pronunciándose sobre aspectos de legalidad del fallo impugnado, con lo que nulifica la eficacia de la sentencia dictada por el juez estatal y por consiguiente la autonomía que teóricamente debieran gozar los Estados federados.

IX. EL CENTRALISMO JURISDICCIONAL

Al fenómeno anterior se le ha conceptualizado bajo la denominación de centralismo judicial, sin embargo, antes de entrar de lleno al estudio del tema del presente apartado, me permitiré realizar una precisión de carácter terminológico.

Enseña Couture que la jurisdicción es la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.²⁸

De acuerdo con esta posición, en el sistema mexicano de impartición de justicia la función jurisdiccional es realizada no solamente por el Poder Judicial, sino también por el Poder Ejecutivo, principalmente en materia laboral y administrativa, en aquellas entidades federativas donde ésta última jurisdicción no se encuentra adscrita a los poderes judiciales. En tales condiciones, el fenómeno del centralismo también se presenta en ésta última materia, pues las controversias derivadas de la aplicación de preceptos locales de naturaleza administrativa y sus consecuentes resoluciones, son revisadas en última instancia por el Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, consideramos que el concepto federalismo judicial solo se refiere a una parte del todo, siendo lo correcto, hablar de federalismo o centralismo jurisdiccional para abarcar la totalidad del tema que nos ocupa.

²⁸ Couture, J. Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, Ed. Nacional, 1980, p. 40.

Los conceptos de federalismo y descentralización nacieron históricamente y se han desarrollado en el campo de la ciencia política y la teoría del Estado, de las que el derecho constitucional ha tomado nociones y principios que se reflejan en el ordenamiento jurídico de una determinada nación. Es por ello que el análisis del federalismo jurisdiccional, se realizará primeramente, desde el punto de vista de las dos primeras ciencias.

El término federalismo procede etimológicamente de la palabra latina *foedus*, que significa “unión, liga, pacto”. Desde el siglo XVIII y, concretamente a partir de las ideas expuestas por Montesquieu, el término se ha utilizado comúnmente para describir el principio de organización de una comunidad jurídica compuesta por varios estados, contexto en el cual se subrayan especialmente los derechos de libre determinación y codecisión de los miembros que la integran.²⁹

En efecto, el federalismo es una forma de organización política territorial en la cual la unidad y la diversidad regional se acomodan dentro de un sistema político único, y el poder se distribuye entre una serie de gobiernos generales y regionales, de manera que se salvaguarde constitucionalmente la existencia y autoridad de cada uno de ellos. Los rasgos distintivos son la distribución de la autoridad entre al menos dos ámbitos de gobierno y la coexistencia de la unidad y la diversidad regional.³⁰

Nuestro sistema jurídico, el régimen federal, se encuentra consagrado en los artículos 40, 41 y 115 de donde se deriva que no existe una mayor o menor jerarquía entre los ámbitos federal y local, sino diversos ámbitos de competencia.

Para Jorge Carpizo³¹ el Estado federal mexicano posee los siguientes principios:

- a) Existe una división de la soberanía (nosotros consideramos que más bien del ejercicio de la soberanía, pues originalmente reside en el pueblo) entre la Federación y las entidades federativas; estas últimas son instancias decisorias supremas dentro de su ámbito de competencia.
- b) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales.
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin con-

²⁹ Miebach Michel, Klaus, *El federalismo en la República Federal de Alemania*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1997, p. 6.

³⁰ *Voz Federalismo, Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Vernon Bogdanor (ed.), Madrid, Alianza Diccionarios, 1991, p. 298.

³¹ *Op. cit.*, nota 2 , p. 1570.

travenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado Federal.

- d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que una nota esencial del régimen federal es que se salvaguarde constitucionalmente la existencia y autoridad tanto de la Federación, como de los estados miembros, lo que únicamente puede ser realizado si las entidades federativas son instancias decisorias supremas dentro de su ámbito de competencia.

Esto último se traduce en la característica que consideramos más relevante del sistema federal, esta es la autonomía la cual consiste en la aptitud de los miembros integrantes de la Federación "...para dictarse su normatividad interna, elegir a sus autoridades y resolver libremente los asuntos locales..."³²

Jean David afirma que poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. Por el contrario, el poder está descentralizado cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del estado posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, tales como recursos y poder de decisión, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.³³

Ahora bien, teniendo en cuenta los rasgos antes anotados y aplicándolo a la actividad jurisdiccional que detenta el gobierno, podemos afirmar que desde el punto de vista de la ciencia política en un sistema federal con un alto grado de autonomía, los litigios que se suscitan dentro de las entidades federativas como consecuencia de la aplicación de leyes locales, son resueltos en definitiva por los órganos jurisdiccionales establecidos y organizados conforme a las Constituciones estatales sin que por regla general exista injerencia de la Federación.

En las apuntadas condiciones, si en un sistema de organización político territorial determinado el Poder Judicial central dirige en última ins-

³² Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997, p. 153.

³³ David, Jean, *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 314.

tancia las controversias que se suscitan por la aplicación de leyes de naturaleza local, estaremos frente a un régimen de centralización judicial o de reducida autonomía de los estados federados.

X. EL CENTRALISMO JURISDICCIONAL EN MÉXICO

Durante las últimas dos décadas, el tema del federalismo ha sido retomado por el gobierno federal y se han implementado diversas acciones para que en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo y de los municipios, se dote a las entidades federativas de competencias que originalmente eran detentadas por la Federación, así se observa que en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, el tópico de la descentralización fue puesto en primer plano dentro de la agenda política nacional, sin embargo, en lo que respecta tanto al Poder Judicial federal, como de las entidades federativas las acciones descentralizadas han sido escasas en razón de la situación que históricamente tuvo en nuestro país el Poder Judicial el cual por razones de poder como por estar colocado fuera de los mecanismos de expresión de la soberanía popular, y por su confinamiento y restricciones debido a la profunda influencia del Ejecutivo,³⁴ ha carecido de importancia para los gobernantes, y en la mayoría de los casos las acciones han sido emprendidas por los propios tribunales locales.

En adición a lo anterior, mediante la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se interpretan preceptos de las leyes estatales, con lo que existe la posibilidad de que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de una entidad federativa establezca un criterio, y posteriormente sea interpretado de una forma diversa o contraria por los Tribunales Colegiados en la sentencia de amparo directo, lo que origina que la interpretación de las leyes estatales que presuntamente debiera de ser la idónea por ser los jueces locales quienes mejor que nadie conocen los fines y alcances de la legislación local que a diario aplican, sea realizada por un órgano ajeno a la entidad federativa.

Estamos conscientes que este problema no tiene una solución inmediata en la ley, sino que es necesario realizar diversas reformas y adecuaciones a la ley de amparo y a la Constitución federal, es por ello que el tratamiento que se le da es a manera de propuesta a futuro ya que obviamente existen actualmente preceptos legales en contrario.

³⁴ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 106.

A continuación se expondrán los argumentos que nos llevan a tales conclusiones.

1. *Argumento histórico*

Resulta interesante observar, que desde un punto de vista histórico la institución del amparo mexicano no fue diseñada para impugnar los actos de las autoridades judiciales.

Así encontramos que en el artículo 160 de la Constitución de 1824 se estableció lo siguiente: “El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los Tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellas hasta la última instancia”.³⁵

Por otra parte don Manuel Crescencio Rejón y Alcalá en su proyecto de Constitución yucateca de 1841, la cual fue el precedente del juicio de amparo a nivel federal, había concebido al juicio de amparo como un medio de defensa de los gobernados en contra de los actos de las autoridades estatales, cuyo trámite debía ser agotado hasta su última instancia ante el Poder Judicial local.³⁶

A su vez Mariano Otero, quien es considerado como uno de los padres del juicio del juicio de amparo, en su voto particular que con ligeras variantes fue aprobado por el Congreso con el nombre de Acta de Reformas de 1847 en su artículo 25 establecía:

...los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes *legislativo* y *ejecutivo*, ya de la federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Asimismo, Juárez con sustento en la naturaleza jurídica del juicio de amparo, expide la segunda ley de Amparo de 1869 la cual señalaba en su artículo 8o.: “...no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales...”. Esta prohibición se realizó precisamente por que se pensaba que si se modificaban las sentencias dictadas por los jueces del fueron común se violaba la soberanía de los Estados.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1967.

³⁶ Para una mayor comprensión del génesis del amparo en el pensamiento de Rejón, véase el artículo escrito por Emilio Pacheco del Río en *Revista ABZ*, núm. 129.

De lo anterior se desprende que desde la primera Constitución mexicana y durante gran parte de la vida del México independiente se consideró que todos los procesos tanto civiles como penales, debían ser decididos en definitiva ante los tribunales de las entidades federativas, que el juicio de amparo fue concebido originalmente por sus creadores como un medio de control de la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades dentro de la órbita de los Estados y no así de la Federación, y que las resoluciones dictadas por los Tribunales estatales no eran materia del juicio de amparo.

No es inadvertido que en ese momento histórico existieron partidarios de la impugnación de los actos judiciales ante la autoridad federal; sin embargo, sus argumentos eran más de naturaleza política y social que jurídica, pues señalaban que los jueces de las entidades federativas carecían de la suficiente preparación para resolver adecuadamente los litigios puestos a su consideración, lo cual en su tiempo fue cierto,³⁷ y que existían fuertes cacicazgos en las entidades que afectaban la imparcialidad de los juzgadores; pero por otro lado, también había jurisconsultos que más allá de alegatos de índole social o política, consideraron que ante todo era trascendental no invadir la esfera de competencia de las autoridades estatales.

Desafortunadamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyando la práctica reiterada de los litigantes de acudir a la protección de la justicia federal, mediante resolución dictada el 29 de abril de 1869 en el caso Miguel Vega vs. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, declaró con fundamento en el artículo 14 la inconstitucionalidad del artículo 8o. de la ley referida en el párrafo anterior por considerar que era contrario al artículo 101 de la Constitución, lo que trajo como consecuencia la procedencia del amparo contra actos judiciales y por consiguiente el germen del amparo directo, criterio que fue confirmado y plasmado en la actual Constitución de 1917.

De lo anterior podemos concluir que desde un punto de vista estrictamente histórico y jurídico el amparo ha variado sustancialmente el fin para el cual fue creado, pues originalmente no fue concebido para combatir los actos de los tribunales estatales, y si lo contrario quedó plasmado en la Constitución vigente y en la Ley de Amparo, ello fue producto de criterios de carácter político y social como ya quedó en evidencia anteriormente.

³⁷ Señala Alfonso Noriega Cantú que al nacer México como país independiente, en provincia se improvisaron abogados con tinterillos y corregidores y se echó mano de sacerdotes que conocían por lo menos el derecho canónico para encarnar los tribunales.

2. El argumento funcional

La modificación del juicio de amparo provocada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trajo como consecuencia el histórico rezago que tuvo y sigue teniendo en la resolución de los litigios puestos en su conocimiento, y aunque con las reformas finalizadas en el año de 1987 se delegó el conocimiento ordinario del amparo directo, esto es, la revisión de cuestiones de legalidad de los actos de poderes judiciales de los estados, a los Tribunales Colegiados de Circuito acercándola a su naturaleza esencial de Tribunal Constitucional, "...no es exacto que con éstas modificaciones culmine el proceso de descentralización de la función jurisdiccional puesto que los Tribunales Colegiados siguen siendo federales, es decir, centrales, independientemente de su ubicación..."³⁸

En este mismo sentido, encontramos que aunque en los últimos diez años el Poder Judicial federal ha multiplicado el número de Tribunales Colegiados de Circuito dentro del territorio nacional, el volumen de asuntos de que conoce en virtud del amparo directo sigue creciendo en forma desmedida, como lo demuestran las siguientes cifras expuestas en el año 2000 por el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, el ministro Genaro David Góngora Pimentel quien afirmó que la carga de trabajo presente en los Tribunales Colegiados de Circuito en 1998, fue de 160 mil 810 asuntos y, para el ejercicio de 2000, llegó a 252 mil 502 expedientes, es decir, 91 mil 692 asuntos más, lo que representó un incremento de 57%³⁹. Por ello consideramos que la interposición de amparos directos continuará incrementándose en los próximos años y la única forma en que la Federación podrá hacer frente a la carga de trabajo, será continuando la creación de órganos jurisdiccionales.

Así, el aumento en el volumen de asuntos que se tramitan ante los Tribunales Colegiados ha sido propiciado por una parte por el hecho de que la población en México se incrementa día con día y por otra, que los conflictos sociales e incluso políticos a últimas fechas se han tratado de solucionar en la arena judicial. Si bien es cierto el Poder Judicial Federal se ha propuesto erradicar el rezago con la creación de nuevos tribunales, resulta irónico que en lugar de buscar alternativas que acaben con el problema de raíz se busquen paliativos que a la larga pueden resultar insuficientes. Esto ha traído como consecuencia la crítica de funciona-

38 Trueba Olivares, Eugenio, *Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato*, núm. 14, p. 104.

39 Góngora Pimentel, Genaro, *Nuevos elementos de análisis en la reforma de los sistemas de justicia*, México, SCJN, 2001.

rios judiciales estatales y abogados postulantes, por que se ha burocratizado el control de la legalidad a extremos alarmantes, la mayoría de las veces no resuelven los juicios, sus sentencias sólo son para efectos o los asuntos sometidos a su conocimiento son sobreseídos.⁴⁰

Si se logra que en las entidades federativas se resuelva en definitiva las controversias que se susciten por la aplicación de las leyes estatales, la consecuencia inmediata será la disminución del volumen de asuntos de que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito y por consiguiente una justicia más pronta y expedita apegada a los principios establecidos por el artículo 17 constitucional.

En este momento creemos importante rescatar la experiencia española, pues aunque la conformación autonómica del Estado español difiere de la forma federal mexicana, ya ha quedado expuesto que el Tribunal Constitucional jurídica y fácticamente, funciona acorde a la naturaleza que un tribunal de defensa constitucional debe tener, a tal grado que se encuentra imposibilitado para conocer de las cuestiones de mera legalidad, que son definidas dentro del mismo Poder Judicial a través de la casación y la unificación de jurisprudencia ante el Tribunal Supremo, con lo que queda a salvo la autonomía de cada uno de los poderes y la configuración de un verdadero tribunal que conoce exclusivamente de cuestiones constitucionales.

XI. EL RECLAMO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

No es desconocido que desde un punto de vista teórico, la creación o modificación de una ley, debe obedecer a las necesidades y anhelos de la población en su conjunto; sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que los Tribunales Superiores de Justicia de los estados miembros, desde hace varios años, nos hemos pronunciado en forma reiterada en contra del centralismo jurisdiccional, o bien, se han realizado actos para disminuir el mismo, exigiendo que les sea retornada la facultad de resolver en definitiva las controversias que se suscitan por la aplicación de leyes estatales; como sucede en el estado de Guanajuato, donde constitucionalmente se regulan las acciones de inconstitucionalidad y controversias legales, a nivel local.

Podemos mencionar de entre otros pronunciamientos realizados por los poderes judiciales locales, la “declaración de Querétaro” (1994) signada por la totalidad de los presidentes de los Tribunales de Justicia del país; la de Yucatán (1999), Acapulco (2000), Chihuahua (2001) y Agus-

⁴⁰ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 415.

calientes (2002); así como las iniciativas de reformas a los artículos 107 y 116 de la Constitución presentada ante este cuerpo legislativo durante la pasada legislatura por el entonces presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos diputado José Elías Romero Apis, mediante la cual se propone la creación de las cortes estatales de justicia

De lo antes expuesto, se desprende que el sentir de la totalidad de los Tribunales Superiores de Justicia del país, es de que las resoluciones jurisdiccionales no sean materia del juicio de amparo directo, mereciendo especial mención el caso del estado de Guanajuato, donde en una encuesta realizada por el diario *Reforma* a despachos, barras y colegios de abogados, publicada el 21 de abril de 2002, el foro de nuestra entidad se pronunció a favor de la desaparición del amparo directo.

XII. LA COMPETENCIA ALTERNATIVA

El centralismo judicial en México presenta una segunda faceta que no ha sido explorada suficientemente por los doctrinarios del derecho constitucional y procesal, pero creemos que igualmente resulta importante analizar. Nos estamos refiriendo a la competencia alternativa o jurisdicción concurrente, mediante la cual aquellos litigios derivados de la aplicación de leyes federales que se susciten dentro del territorio nacional, pueden ser dirimidos a elección del actor ya sea por los tribunales locales o por los federales.

El artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I-A, establece lo siguiente:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer... I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados con el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Creemos que la mal llamada jurisdicción concurrente por sí misma no resulta violatoria del pacto federal pues simplemente establece la colaboración entre los diversos órdenes de gobierno en la resolución de controversias en diversas materias, sin embargo, la inequidad se presenta en el momento en que el gobierno federal no destina recursos a las enti-

dades federativas para sufragar el gasto que el trámite de estos asuntos representa para éstas, lo que aunado a los bajos presupuestos que normalmente son asignados por los congresos estatales al Poder Judicial, agravan la de por sí dañada situación presupuestal de muchos de ellos y si "...el sistema federal, verdaderamente es tal, tiene que compensar las desigualdades en recursos y oportunidades que se producen de manera natural en toda organización jurídico-política de ese tipo, y debe establecer y fomentar relaciones equitativas de cooperación entre las entidades que lo componen..."⁴¹

Por otro lado, es común que los tribunales federales no se ocupen de la resolución de controversias en materia mercantil ya que al presentarse una demanda ante un juzgado de distrito se le da un trámite poco ágil, lo que ha llevado a los litigantes a optar por tramitar los litigios ante los tribunales locales. Por ello, se comparte la opinión de Cossío Díaz en el sentido de que mantener el amparo judicial y la jurisdicción concurrente en las condiciones actuales, equivale a sustentar un control sobre las decisiones e interpretaciones normativas de los órganos locales, y a exigirles que soporten los altos costos de resolver en exclusiva lo que debía ser concurrente.⁴²

Con relación a ésta otra faceta del centralismo, resulta importante mencionar dos hechos históricos que demuestran la inquietud e inconformidades de los tribunales locales con el centralismo judicial.

El primero de ellos acaecido el día 30 de julio de 1996, cuando el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit aprobó por unanimidad de votos de los magistrados integrantes una determinación mediante la cual se prohibía a los juzgados estatales conocer de litigios mercantiles.

Por su parte el Congreso del Estado de Chihuahua el 25 de febrero de 2003 determinó enviar a la Cámara de diputados una iniciativa de ley para reformar la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de que en los términos de las leyes de presupuestos de egresos correspondientes se resarza a los estados con el pago de los gastos que eroguen con motivo de la aplicación de leyes federales y se destine directamente el recurso federal asignado a fortalecer los presupuestos de los poderes judiciales estatales.

Es verdad que al establecerse el régimen federal en México se copió el sistema estadounidense sólo que mediante un proceso inverso, toda

41 Fix-Fierro y Jiménez Gómez, "La administración de justicia en México", *Revista AMENINAPE*, num. 3, enero-junio de 1997.

42 Cossío Díaz, José, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, p. 231.

vez que fueron separadas en entidades federativas regiones que originalmente pertenecían a un régimen centralizado, pero lo que no se puede negar, es que la intención de los fundadores del México independiente era el de crear un sistema federal.⁴³

Igualmente se puede argumentar desde la óptica del derecho comparado que existen países como Austria o Alemania que al igual que como ocurre actualmente en México, son Federaciones y la resolución final de los litigios es dada por los tribunales federales, sin embargo, en el caso de nuestro país, el federalismo judicial se encuentra fuertemente sustentado en la tradición jurídico-constitucional.

Las consideraciones antes vertidas no constituyen una aseveración dogmática sino todo lo contrario, encuentran sus raíces en la tradición jurídica federalista mexicana, tan es así que se reitera el artículo 169 de la Constitución de 1824 que establecía: "...El poder Judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia..."

Con lo anterior, queda de manifiesto que desde un punto de vista político, histórico y funcional, la revisión de la legalidad de los actos de los poderes judiciales de los Estados mediante el también llamado "amparo casación" rompe con los principios que inspiran la idea del pacto federal mexicano.

Concluimos nuestra argumentación en este apartado con las aseveraciones hechas por el juriconsulto Emilio Rabasa, quien al analizar el problema que nos ocupa afirmó lo siguiente: "...dentro del sistema federal caben las modificaciones de detalle con que cada pueblo caracteriza su forma de gobierno, en virtud de sus tradiciones, de su temperamento y de su cultura; pero si tales modificaciones especiales afectan la esencia del sistema, el gobierno podrá ser muy bueno, pero no será una federación..."⁴⁴

XIII. CONCLUSIONES

Primera. Consideramos que en México se debe de aplicar la experiencia española para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en un verdadero Tribunal Constitucional, mediante la restric-

43 Véase Morales Becerra, Alejandro (comp.), *México: una forma republicana de gobierno*, México, UNAM, 1995, vol. II, t. I, p. 30.

44 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, p. 81.

ción de su competencia al conocimiento de actos de autoridades que impliquen violaciones estrictamente constitucionales.

Segunda. Históricamente el juicio de amparo fue diseñado para combatir los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, pero no así para impugnar las resoluciones emanadas de los poderes judiciales de los estados, se considera oportuno regresar al anterior esquema en el cual las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes locales se resolvían en las propias entidades federativas.

Tercero. De erradicarse el amparo directo, el volumen de asuntos que conocería el Poder Judicial Federal se disminuiría en gran proporción y la construcción de nuevos Tribunales Colegiados y contratación del correspondiente personal sería innecesaria, con ello se ahorraría una gran cantidad de recursos materiales y humanos.

Cuarto. En los últimos años las condiciones políticas en México han cambiado y no se puede argumentar que los tribunales de los estados estén supeditados a otros órganos o personas, en ellos se ha implementado la profesionalización de los jueces y magistrados, de modo que las entidades federativas pueden asumir las facultades que originalmente les correspondían para resolver en última instancia los litigios puestos a su consideración sin la necesidad de que sus actos sean sancionados por un poder ajeno a la propia entidad.

Quinto. Consideramos que para vivir en un verdadero régimen democrático en México, se debe de retornar a los tribunales de las entidades federativas la facultad para dirimir en definitiva las controversias que se presenten con motivo de la aplicación de leyes locales; para tal efecto, se proponen tres posibilidades de reformas constitucionales, la primera de ellas consiste en suprimir la figura del amparo directo en contra de actos de autoridades jurisdiccionales, de modo que se conserve la estructura de doble instancia que existe en las entidades federativas; la segunda consiste en crear Cortes Estatales de Justicia dentro de los estados miembros que resuelvan en definitiva los juicios, en los que se aplique legislación estatal, y sólo mantener el amparo para el caso de que existan violaciones directas a la Constitución y por último se resarza a los estados con el pago de los gastos que eroguen con motivo de la aplicación de leyes federales y se destine directamente el recurso federal asignado a fortalecer los presupuestos de los poderes judiciales estatales.

Estamos convencidos de que ha llegado el momento, de que cese la violación de la autonomía jurisdiccional de las entidades federativas, misma que se ha prolongado por más de un siglo; debemos crear un proyecto de nación, en el cual se logren consolidar los auténticos valo-

res del federalismo mexicano, un federalismo en donde se tenga la certeza que sólo los habitantes de las entidades federativas a través de sus autoridades locales, puedan decidir en última instancia con plena independencia la forma y términos en que se resolverán las controversias que sean de su competencia. Sólo cuando esto se cumpla, cuando los poderes judiciales de las entidades federativas estén liberados de esas ataduras, podrá darse el paso definitivo hacia la democratización del Estado de derecho.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, José, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996.
- BADIA, Juan Ferrando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999.
- BISCARETTI Y DI RUFFIA, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.*
- Constitución española de 1978.*
- Constitución francesa de 1958.*
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
- Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid, Vernon Bogdanor, Alianza Diccionarios, 1991.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992.
- , *La jurisdicción constitucional en Ibero América*, Madrid, Dykinson, 1997.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Nuevos elementos de análisis en la reforma de los sistemas de justicia*, México, SCJN, 2001.
- GONZÁLEZ TREVIJANO Sánchez, *El tribunal constitucional*, Madrid, Aranzandi, 2000.

- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, EDERSA, 1985.
- GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, Pedro, *La Constitución y la práctica del derecho*, Madrid, Aranzadi, 1998, t. II.
- Ley Constitucional Federal Austriaca.*
- Ley Orgánica del Poder Judicial Español.*
- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español.*
- LUCAS VERDÚ y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Comentarios a la Constitución española*, t. X: *Cortes generales editoriales de derecho reunidas*, Madrid, EDERSA, 1998.
- MIEBACH MICHEL, Klaus, *El federalismo en la República Federal de Alemania*, fundación friedrich ebert stiftung, 1997.
- MOLAS, Isidro, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998.
- MORALES BECERRA, Alejandro (comp.), *México: Una forma republicana de gobierno*, UNAM, 1995, vol II, t. I.
- Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PACHECO DEL RÍO, Emilio, "El retorno de la facultad de amparar a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados", *Revista ABZ*, núm. 129.
- PÉREZ TREMPES, Pablo, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, vol. II.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 3a. ed., Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1967.
- TRUEBA OLIVARES, Eugenio, *Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato*, núm. 14.
- VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (comps.) *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.