

LA REINVENCIÓN DEL FEDERALISMO DESDE LA JUSTICIA LOCAL

THE REINVENTION OF FEDERALISM FROM THE LOCAL JUSTICE SYSTEM

Moisés Molina Reyes

Poder Judicial del Estado de Oaxaca

<https://orcid.org/0000-0002-4289-0051>

moisesmolinar@hotmail.com

Resumen: En el presente ensayo se alimenta el debate actualmente abierto pero intermitente sobre la pertinencia de que las entidades federativas sean dueñas de “la última palabra” en la solución de controversias planteadas ante sus poderes judiciales locales; y de que revitalicen el constitucionalismo local a través del ejercicio de la justicia constitucional local como conjunto de medios para garantizar la supremacía de sus constituciones. Aquí se abordan los temas relativos al federalismo, el constitucionalismo local, el federalismo judicial, la justicia constitucional local y la jurisdicción constitucional local.

Palabras Clave: federalismo, forma de gobierno, seguridad

Abstract: This essay feeds the currently open but intermittent debate on the relevance of the federal entities being owners of "the last word" in the solution of disputes raised before their local judicial powers; and that they revitalize local constitutionalism through the exercise of local constitutional justice as a set of means to guarantee the supremacy of their constitutions. Here topics related to

Cómo citar:

Molina, M. (2024) La reinvencción del Federalismo desde la Justicia Local, Revista Desafíos Jurídicos, 4(7). <https://doi.org/10.29105/dj4.7-157>

federalism, local constitutionalism, judicial federalism, local constitutional justice and local constitutional jurisdiction are addressed.

Keywords: federalism, form of government, security

A modo de introducción

El federalismo entendido no sólo como doctrina sino como forma de gobierno tiene en su centro a las partes integrantes de la federación que “ceden”, en un pacto originario, facultades a un ente superior creado por ese pacto en aras de garantizar - más que cualquier otra cosa- la seguridad y la prosperidad las entidades federativas.

Así, la asignación racional a los estados, de facultades exclusivas suficientes a para asegurar la eficacia y eficiencia de su gobierno interior, y la justa redistribución del ingreso por la vía de los impuestos, deben ser las notas definitorias de un verdadero federalismo.

Lo cierto es que 1824 fue quizás el único momento en nuestra historia en que se honró desde la Constitución la verdadera esencia de una república

federal. Nadie que viva hoy en México puede tener memoria (ni remota) de un auténtico federalismo mexicano.

Los constantes cuestionamientos de gobernadores y sectores importantes de opinión de varias entidades para replantear el famoso federalismo hacendario, las enormes brechas que existen en el desarrollo nacional entre entidades del norte, el centro y el sur, y la omnipresencia de la esfera federal en las decisiones finales de los estados son síntomas de un federalismo enfermo que debe replantearse desde lo local. Lo poderes judiciales estatales como guardianes de sus constituciones y garantes de la supremacía constitucional y el control convencional difuso están llamados a ser actores de relevancia en este replanteamiento del sistema federalista.

Federalismo

Fue Ignacio Burgoa quien advirtió las tres etapas sucesivas en la formación de un Estado federal “constituidas respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que conciertan entre sí, y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza” (Burgoa, 1994).

Así entendido el federalismo es un diseño institucional y político que tiene en su origen y su teleología a las entidades federativas. Todo cuanto se haga para construir una república federal se tendrá que hacer, como se hizo y se mantiene originariamente en los Estados Unidos, pensando en la prosperidad y el orden de sus partes integrantes. Ello lleva implícita la consideración de que dichas partes son soberanas en lo que respecta a su régimen interior.

Esta idea de la soberanía estadual es perfectamente compatible con la idea de soberanía única e indivisible que se confiere al Estado mexicano, e implica

como bien lo apunta Francisco Martínez Sánchez que:

“ni la federación, ni un estado pueden inmiscuirse en el régimen interior de otro, por lo que se advierte de esta manera que las entidades federativas son soberanas en la medida en que el constituyente originario estimó la forma en que debe ejercerse por los estados y la federación”. (Martínez Sánchez, 1998)

En el federalismo originario norteamericano que fue el que inspiró nuestro pacto constitucional de 1824 salvaguardó -y así sigue hasta la fecha- no solo la “dignidad”, sino la consideración de padres fundacionales a cada una de sus colonias cuando convertidas en Estados.

En un auténtico sistema federal, los estados tienen poder y peso específico propio incluso frente a potenciales abusos de los poderes federales. En México nuestro

federalismo, como toda mala copia, es una perversión de la doctrina y su espíritu original. Y se ha convertido en poco menos que letra muerta en la ley y en la teoría. Siempre que se proyectan discusiones sobre el federalismo mexicano, son más los cuestionamientos que las certezas y bondades, los que aparecen.

En un arreglo donde existen estados que dependen ofensivamente del centro no se puede hablar de federalismo. El avasallamiento presupuestal va a la cabeza de las distintas formas, ámbitos y competencias en que un centralismo disfrazado de federalismo opera en México.

Constitucionalismo local

Las constituciones locales como expresión de la soberanía estadual han sido prácticamente borradas del constitucionalismo mexicano. El derecho constitucional en nuestro país se enseña y se aplica fundamentalmente desde lo federal.

Son escasas las escuelas o facultades de derecho que en sus planes de estudio le dan un lugar al estudio de la norma suprema de su entidad federativa, que debiera estudiarse a la par o incluso antes que la propia Constitución federal.

Las constituciones estaduais son pactos fundacionales recopilatorios de los valores y los principios que definen y norman la vida social; son también declaración de aspiraciones comunes y expresión de identidad.

Daniel Barceló ha escrito:

“En la Constitución Estatal cada pueblo de la república federal determina cual es su territorio y a quienes reconoce como integrantes de su sociedad política. En la Constitución Estatal un pueblo se autodefine como sociedad política con nombre propio”. (Barceló Rojas, 2016)

En los orígenes del federalismo fueron las Constituciones locales las que primero se concibieron como normas

supremas desde 1776 y en 1787 cuando los representantes de los Estados aprueban su Constitución Federal, en su redacción y su espíritu se respetó el concepto de las Constituciones de los estados como normas supremas y se crea un orden constitucional dual integrado por la Constitución Federal y por las Constituciones de cada uno de los estados. Alan Tarr le llamó a ese engranaje “dualismo constitucional” que se resume en la idea de Donald Lutz de que por sí sola, la Constitución Federal es un texto incompleto, porque no puede operar eficazmente sin las Constituciones de los estados.

Eso es lo que parecemos haber perdido de vista en México. Dejamos de entender que la relación entre la federación y los estados; y entre las constituciones federal y locales no es de subordinación. Las entidades federativas no son autónomas, son, por acuerdo constitucional, soberanas en todo lo que concierne a su régimen interior. Los estados están llamados a

ejercer su soberanía a través de la defensa y garantía de su propio orden constitucional.

Manuel González Oropeza habla de constituciones locales devaluadas por el centralismo jurídico y político a partir de 1917.

“En ese periodo, el espacio constitucional de las entidades federativas fue reducido sensiblemente y las constituciones locales fueron reconducidas en el mejor de los casos el rol de leyes reglamentarias de la constitución federal”. (González Oropeza, 2006)

Nuestro artículo 133 constitucional recipiendario de la supremacía constitucional reserva la única mención de “Constitución” a la federal e ignora olímpicamente a las constituciones de los estados para que se acomoden en la categoría de “leyes que emanen de ella”.

Federalismo Judicial

En el tipo de diseño federal, las competencias se reparten para el óptimo funcionamiento del sistema. En el México posrevolucionario, la competencia de decidir los asuntos más trascendentes -incluidos los judiciales- se las arrojó la federación. Nuestro constitucionalismo como producto final del movimiento revolucionario de 1910 surgió de arriba hacia abajo. El único liderazgo constitucionalista visible era Venustiano Carranza desde el nombre de su división armada que era el Ejército Constitucionalista. Fue Carranza el que propuso el proyecto de nueva constitución y el constituyente y todos sus debates (a pesar de brillantes y notables excepciones) sirvieron solo para convalidar dicho proyecto que diseñó la nueva república centralista con ropajes federalistas.

En México, en consecuencia, no hemos tenido un solo sistema federal y desde nuestra primera Constitución como nación independiente el sello y

las notas definitorias de esos sistemas federales las han dado los grupos armados y políticos vencedores. Por eso el de Carranza fue un federalismo impuesto desde el centro.

Mejía Garza y Rojas Zamudio proponen además la coexistencia de varios federalismos agrupados por materia: federalismo laboral, educativo, en salubridad, penal, en turismo, en transparencia y en responsabilidades de los servidores públicos. (Mejía Garza, 2018)

A la anterior clasificación bien podría anteceder una partición del federalismo por competencias que aluda a la relación entre los poderes federales y los locales. Así claramente podría hablarse de un federalismo ejecutivo, un federalismo legislativo y un federalismo judicial.

Doctrinariamente ha sido el federalismo judicial el que más ha caminado con pies propios. Fue en la década de los setentas del siglo pasado que en los Estados Unidos surgió el movimiento llamado “nuevo federalismo judicial” que propugnaba

la conveniencia de que los operadores jurídicos voltearan la mirada hacia sus propias constituciones estatales y los derechos ahí consagrados ante el avance del conservadurismo en la Corte Suprema que inhibía el reconocimiento y el ejercicio de derechos humanos durante la presidencia de Warren Burger.

En el caso de México a la rama judicial del gobierno se canceló desde el texto constitucional de 1917, en contra de toda razón y valiosos argumentos, la posibilidad de que los poderes judiciales de los estados ejercieran su soberanía interior.

De esta manera si “el concepto de federalismo judicial lato sensu se refiere a la relación entre los tribunales federales y los tribunales locales en un sistema federal” (Acuña Roldán, 2018) , en nuestro país las relaciones son más bien de subordinación.

Los jueces de amparo se han convertido en una suerte de tutores y los tribunales locales se han puesto

bajo una especie de estado de interdicción ante la imposibilidad de tomar sus propias decisiones en última instancia.

La discapacidad judicial local

No existe en México memoria, más que documental, del momento en que los poderes judiciales de los estados resolvían en última instancia sus propios asuntos.

Ese debe ser y no otro, a mi juicio, el sello de cualquier auténtico federalismo judicial.

La Constitución de 1824 era expresa en su artículo 160: “El Poder Judicial de cada estado 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” (CPEUM, 1824) .

Las fuentes reales del derecho, que superan en peso específico cualquier elaboración teórica o doctrinal por impecable que pudiera ser racionalmente (como la del federalismo en su estado más puro), hicieron que desde la Constitución de 1857 la justicia local comenzara a nulificarse, hasta llegar en 1917 al reconocimiento constitucional del juicio de amparo.

Así lo advirtieron los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina en su voto particular sobre el artículo 107 del proyecto de nueva Constitución de 1917 presentado por Venustiano Carranza, que me permito citar en extenso por la puntualidad y la trascendencia de su contenido:

“Ciudadanos diputados: Una diferencia de apreciación sobre el papel del amparo garantizador de los derechos del hombre ha ocasionado este voto particular sobre el artículo 107 del proyecto que reglamenta los casos de procedencia de aquel juicio. A reserva de ampliar nuestros razonamientos en la discusión del

artículo, exponemos sucintamente nuestra manera de ver:

“I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta;

II. Los Estados, por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal; pero que hoy sirve para mostrar lo que debe ser la justicia en un Estado.

IV. No es vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acude siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.”¹

En contraposición, los motivos de Carranza para legitimar la tutela de los poderes judiciales locales a cargo del federal, en aquel mismo Congreso Constituyente, son reveladores:

“Finalmente, ha sido también en vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi inevitablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.”²

La historia nos ha demostrado que toda modificación constitucional no es siempre un salto hacia adelante. En nombre del reformismo se han dado también los más graves retrocesos.

¹ Voto particular de los CC Heriberto Jara e Hilario Medina, sobre el artículo 107 del proyecto de reformas, Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1917), tomo II, número 65. Igualmente ver los números 68 y 69, donde se encuentra la discusión. CFR. Lucio Cabrera Acevedo. El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación.

Una visión del siglo XX, México, SCJN, 2002, p. 37-45

² Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1917), Tomo I, núm. 12.

Uno de los ejemplos más elocuentes los documenta Mario Álvarez Ledesma en su estudio del artículo 1 constitucional de las constituciones de 1857 y 1917. Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 regresamos al espíritu del texto supremo del 57 y recuperamos la concepción multidimensional de los derechos humanos que es punto de partida de su entendimiento, su estudio y su aplicación.

De la misma manera es necesario replantear la facultad federal de revisar por vía del amparo las resoluciones de los poderes judiciales locales.

En el México posrevolucionario las razones de Carranza pudieron haber sido de peso, pero hoy la forma en la que opera el federalismo y especialmente el federalismo judicial ayudan más a prohijar lo que en su justificación originaria combatía: el cacicazgo.

Las sucesivas alternancias políticas que llegaron a México en los albores

del tercer milenio inauguraron una nueva época de pluralismo, que si bien hoy se ve nuevamente amenazada, no justifica el sostenimiento de los argumentos que llevaron al Constituyente a poner al Poder Judicial de la Federación por encima de los Poderes Judiciales de los estados. Los estados no cedieron la facultad de decidir en última instancia. La circunstancia revolucionaria se las impuso. Y hoy no hay razón para que ello continúe así cuando es en las entidades federativas en donde se resuelven la inmensa mayoría de las causas comunes que en la gran mayoría de los casos los jueces federales confirman.

La justicia y la jurisdicción constitucional local

Otra de las arenas desde donde se puede reconstruir el federalismo mexicano desde lo judicial es la del control de la constitucionalidad. Ya hemos descrito que los estados de la república son soberanos y que las constituciones locales son expresión de esa soberanía. Al ser documentos

supremos, las constituciones locales necesitan ser eficaces y la supremacía constitucional, como parte de ese orden dual del que también ya discurremos, debe ser garantizada a través de órganos y medios de defensa.

Los órganos los agrupa la jurisdicción constitucional y los medios se integran en la justicia constitucional local.

Para mejor entendimiento es Víctor Colli quien desarrolla en su teoría de las acepciones del federalismo judicial, las formas en que este se manifiesta.

- a) Federalismo judicial como defensa de la legalidad estatal, entendido como casación,
- b) Federalismo judicial como defensa de la constitucionalidad nacional; y
- c) Federalismo judicial como defensa de la constitucionalidad estatal o local.

Al primero de ellos nos referimos ya en el epígrafe anterior y en el presente apartado nos referiremos concretamente al último, al

federalismo judicial como justicia constitucional estadual que deviene en el ejercicio por parte de un órgano judicial local (jurisdicción constitucional local) del control de constitucionalidad de las normas supremas estatales.

Este control se traduce en la salvaguarda de la Constitución local de posibles ataques de otras leyes o actos de gobierno que vulneren los principios expresados en ella.

La defensa de la constitucionalidad local requiere para su eficacia de la existencia de órganos judiciales creados exprofeso para tal fin, como las salas constitucionales que existen en algunos estados de la república. En un diseño ideal los estados debían contar con un tribunal constitucional diferente de los tribunales superiores de justicia que tuviera la atribución de ser el intérprete último de la constitución local, sin embargo las graves deficiencias presupuestarias de las mayoría de las entidades federativas, que se agravan en sus poderes judiciales a merced de la voluntad política de los titulares del poder ejecutivo, hacen materialmente

imposible el sostenimiento de este tipo de tribunales.

Y lejos de ello tenemos que en México, como se muestra en el anexo 1, no todas las entidades cuentan ni siquiera con una sala constitucional y son sus plenos del Tribunal Superior de Justicia los que hacen las veces de órgano de control constitucional.

Más grave aún es el hecho de que siete estados de los 32 que conforman la federación no tienen en sus constituciones medios de control para asegurar su supremacía y defensa. A esto le aunamos que recientemente la Sala Constitucional del estado de Chihuahua fue desaparecida mediante reforma constitucional.

La jurisdicción constitucional tiene la alta responsabilidad de ejercer la justicia constitucional que se compone de los siguientes medios de control de la constitucionalidad que, por razones de espacio solo enumeraré:

1. El Juicio para la Protección de los Derechos Humanos o

- Instrumento De Tutela De Derechos Humanos.
2. Duda De La Ley o Cuestión De Inconstitucionalidad.
3. Controversias Constitucionales.
4. Acciones De Inconstitucionalidad.
5. Acción Por Omisión Legislativa.
6. Control Difuso.
7. Revocación De Mandato.
8. Control Previo.
9. Acciones De Cumplimiento en Contra de las Personas Titulares de los Poderes Públicos, Los Organismos Autónomos y las Alcaldías.
10. Juicio De Restitución Obligatoria de Derechos Humanos, por Recomendaciones aceptadas y no cumplidas .
11. Impugnaciones por resoluciones emitidas por los Jueces de Tutela en Acción de Protección Efectiva De Derechos Humanos.
12. Referendum

Ante su falta de ejercicio por parte de ciudadanos y autoridades dichos medios, desarrollados desde el año 2000 con la adopción de la justicia constitucional local en Veracruz, estos medios de control constitucional languidecen con la complacencia de los mismos poderes judiciales que se han mostrado incapaces de socializar la importancia de los medios y su utilidad práctica.

Conclusión

Hoy toda concepción de la supremacía constitucional en México está incompleta. En nuestro país hay 33 Constituciones y no una sola. A partir de ahí el federalismo ha estado mal entendido y las entidades federativas infravaloradas y en un estado de interdicción claramente manifiesto en vertientes como la

judicial. Hoy, ante un escenario distante y distinto al que le dio origen a nuestro deficiente e injusto diseño federalista, es oportuno replantear los supuestos sobre los que descansa y adaptarlos a una nueva realidad que tiene como su base el pluralismo político y la competencia electoral propios de un estado constitucional y democrático de derecho.

Hoy el federalismo debe ser reinventado desde lo local y un punto de partida siempre oportuno es y será el constitucionalismo local como base del federalismo judicial.

Los estados tienen derecho a tener “la última palabra” sobre las controversias que sus leyes reglamentan, pues de lo contrario la mal llamada autonomía seguirá suplantando la soberanía de las entidades federativas

Bibliografía

- Alexy, R. (2007), Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez Ledesma, M. (2023), Derechos Humanos. Una visión multidimensional. McGraw Hill.

- Báez Silva, C et al. (2019). Reflexiones sobre la Justicia Constitucional Local. TEPJF.
- Barceló Rojas, D. A. (2016). Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. (Obra original publicada en 2016)
- Burgoa Orihuela, I. (1998). Derecho Constitucional Mexicano (9a ed.). Porrúa.
- De Andrea Sánchez, F.J. (2001) Derecho Constitucional Estatal. UNAM
- Carbonell, Miguel. (2007). Teoría del neoconstitucionalismo. Trotta.
- Concha Cantú, H. & Caballero Juárez, J. (2001). Diagnóstico sobre la administración de justicia de las entidades federativas. UNAM.
- Ferrajoli, L. (2016). Derechos Fundamentales, Democracia Fundamental y Garantismo. Universidad Libre de Colombia.
- Ferrer Mac-Gregor, E., & Uribe Arzate, E. (2018). Derecho Procesal Constitucional. Nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos. Una guía práctica. Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F.,& Figueroa Mejía, G. (2014). Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. P.JF. UNAM.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Marcial Pons.
- Gámiz Parral, M.N. (2000). Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM.
- González González Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. (2006) La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas. PORRÚA.
- Gozaíni, O.A. (2011). Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Porrúa.
- Hernández Flores, B. (2022). Una Constitución Democrática para Oaxaca. Benemérita Universidad de Oaxaca.
- Ibarra Olguin, A. (2022). Curso de Derechos Humanos. Tirant lo Blanch.
- Martínez Sánchez, F. (1998). El control interno de las constituciones de los estados de la república mexicana. Porrúa. (Obra original publicada en 1998)

- Mejía Garza, R. M., & Rojas Zamudio, L. P. (2018). Federalismo(s). El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica.
- Niembro Ortega, R. (2017). La Justicia Constitucional de la Democracia Deliberativa. SCJN.
- Quiñónez Huízar, F.R. (2021). Jurisprudencia y Control Constitucional en México. Editorial Flores.
- Vargas Cruz, I. A & Vargas Fuentes, J. (2017). Derecho Procesal Constitucional Estatal. UAT.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). Cámara de Diputados.
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (1922). Congreso del Estado de Oaxaca
https://www.congresoaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal.html
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 Tomo II. (s.f.). Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
<https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>
- Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2011). Congreso del Estado de Oaxaca.
https://www.congresoaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal.html

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Colli Ek, V. M. (2013, 17 de abril). Vista de Federalismo judicial en México. Concepciones, evolución y perspectivas. RACO.
<https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/264717/352405>

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). CONATRIB. <https://conatrib.org.mx/>