

CAPÍTULO V

La centralización de la justicia de amparo

1. EL FEDERALISMO

En el concepto tradicional, no moderno, todas las formas de gobierno que han existido en todos los tiempos y en cualquier parte del mundo se mueven dentro de los dos polos de la política, a saber, la autoridad y la libertad. Esto nos lleva a las dos nociones de régimen de gobierno para una sociedad, el régimen de autoridad y el régimen de libertad, dependiendo de su acercamiento a uno o a otro de los polos de la política diametralmente opuestos. De ello se sigue que una forma de gobierno es la manera como el Poder se distribuye y se ejerce. Natural y lógicamente, esas formas están en relación con el principio, la formación y la ley de cada régimen.³⁵

En nuestro país, nuestra sociedad adoptó una forma de Estado y de gobierno de República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental. Así quedó establecido en el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana.

Por lo tanto, es necesario definir el concepto de Federación, que es la característica que a este trabajo interesa, para los fines propuestos en el planteamiento inicial.

El término Federación proviene del latín *foedus*, cuyo genitivo es *foederis*, que significa pacto, contrato derivado de la confianza, tratado, convención, alianza, es decir, un convenio por el cual muchos entes se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros,

³⁵ Proudhon, Pierre-Joseph, *El principio federativo*, Ed. Sarpe, España, 1985 (Colección los Grandes Pensadores, 64), p. 44.

con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares, que desde entonces pesan sobre los delegados de la Federación de una manera especial y exclusiva.

Para Proudhon, la Federación es un contrato político sinalagmático y conmutativo, pero precisa:³⁶

...para que el contrato político llene la condición de sinalagmático y conmutativo que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: 1º) Pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica; 2º) Conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Arreglado y comprendido así el contrato político, es lo que yo llamo una Federación.

Una de las principales características que se desprenden de la definición anterior es que los contrayentes —sean municipios, cantones, provincias o Estados— no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente, sino que se reservan individualmente más derechos, más libertades, más autoridad, más propiedad de la que ceden; es decir, dan menos de los que reservan. De conformidad con estos principios, el contrato de Federación es un contrato esencialmente restringido, no obstante los grandes intereses que constituyen su objeto, que es el de garantizar a los Estados que se unen su soberanía, su territorio y la libertad de los ciudadanos. La autoridad encargada de su ejecución no puede en ningún tiempo prevalecer sobre los

³⁶ *Ob. cit.*, p. 89.

que la han creado; lo que quiere decir que las atribuciones federales no pueden exceder jamás en realidad ni en número las de las autoridades municipales o provinciales, así como las de éstas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano. Si no fuese así, el municipio sería una comunidad, la Federación volvería a ser una centralización monárquica; la autoridad federal, que debe ser una simple mandataria y estar siempre subordinada, sería considerada como preponderante; en lugar de circunscribirse a un servicio especial, tendería a absorber toda actividad y toda iniciativa; los Estados de la confederación serían convertidos en prefecturas, intendencias, sucursales, administraciones delegadas. Así transformado, se podría dar al cuerpo político el nombre de República, el de democracia o el que mejor se quisiera; no sería ya un Estado constituido en la plenitud de sus diversas autonomías. No sería ya una configuración, lo mismo sucedería con mayor motivo si por una falsa razón de economía, por deferencia o por cualquiera otra causa, los municipios, cantones o Estados, confederados encargasen a uno de ellos de la administración y del gobierno de los otros. La República se convertiría de federativa en unitaria y estaría en camino del despotismo.³⁷

De lo anterior se sigue que en un auténtico pacto federal, la autoridad federal no puede dominar a los Estados, sino simplemente ser una mandataria de los Estados, de tal manera que nunca la Federación puede elevar sus facultades a un plano preponderante o de hegemonía, sino en un sistema de división de facultades, ejercer únicamente las que se le confirieron en el pacto, y que no deben ser mayores de las que conserven los distintos Estados. Por

³⁷ *Ob. cit.*, pp. 91 y 92.

eso, un sistema federativo siempre será opuesto al de jerarquía o centralización administrativa y gubernamental. Un sistema unitario es el reverso del federativo.

En la monarquía, toda justicia emana del rey; en una Federación, la justicia en los Estados proviene de los ciudadanos que los componen. Por tanto, en una Federación, en su sentido original, no puede existir un Tribunal Federal Supremo, pues sería derogatorio del Pacto Federal, ya que cada Estado debe ser soberano y legislador, sin desconocer que existen delitos contra la Federación, en cuyo caso debe operar la justicia federal y los tribunales federales.

La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América.³⁸ Por eso, Felipe Tena Ramírez recurre a la evolución que llevó a las Colonias Inglesas a constituir una Federación. Advierte el tratadista que se trataba de trece Colonias independientes entre sí, pero dependientes de la Corona Inglesa y que, para unir fuerzas y liberarse de la fuerza de la Corona, terminaron formando una Federación.

Varias naciones fueron las que trataron de imitar la forma de gobierno adoptada por los Estados Unidos de Norteamérica. Nuestro país no fue la excepción y a su independencia, en 1821, comenzaron los debates con el objeto de reconstruir políticamente la Nación. Los que pugnaban por un régimen centralista, a cuya cabeza se encontraba Fray Servando Teresa de Mier, apelaban a la tradición existente en el territorio, pues con el virreinato el poder interior era evidentemente de tipo central. Los

³⁸ K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, 1947, p. 1, citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21ª ed., Porrúa, México, 1985, p. 102.

que proponían un sistema federal invocaban los éxitos del vecino país del Norte, atribuyéndolos a su forma de gobierno, específicamente a la Federación de Estados.

La propuesta federal prosperó frente a los argumentos de los centralistas, seguramente por la ilusa idea de que la Federación era la causa del éxito en Norteamérica, sólo que se perdió de vista que las circunstancias y las condiciones de los dos países no sólo eran diferentes sino antagónicas; en aquel país existían Colonias independientes entre sí, en México existía un Estado unitario, de tal manera que recurrir al ejemplo ajeno pareció un verdadero contrasentido, pues se tuvo que recurrir a una división ficticia del territorio nacional, para posteriormente recurrir a la unión de Estados que no existían realmente.

Así, en el Acta Constitutiva de la Federación de México, de 31 de enero de 1824, quedó integrada la Federación de la siguiente manera:

Artículo 7º. Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las Provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas; el interno del Norte, compuesto de las Provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de Los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y del partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que

componían la provincia del Istmo de Guazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Artículo 8º. En la Constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

Con independencia del irregular ingreso a un sistema federal, lo importante es que éste, o sea, la Federación implica un pacto entre los Estados libres y soberanos en el que ceden una parte de sus derechos, sobre todo, su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades que no otorgan al gobierno central. Esto significa que en lo que es competencia de los Estados no existe la Federación, y en lo que es competencia de la Federación no existen los Estados.

2. LA CENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

En una Federación, los Estados miembros conservan su independencia en la administración de justicia sobre los casos de su competencia. De no ser así, no se puede hablar de un pacto federal, puesto que las Entidades Federativas pasarían a ser prefecturas o delegaciones del Gobierno Central.

En sus orígenes, en el Acta de Reformas de 1847 y en la propia Constitución Federal de 1857, el juicio de amparo fue introducido no como un medio de intromisión de la Federación en la justicia de los Estados, no como una

forma de centralizar la justicia en México, sino como un medio para proteger única y exclusivamente las garantías individuales. Esto se desprende de los artículos 25 y 81 del Acta de Reformas de 1847 y del artículo 101 de la Constitución de 1857.

En sus orígenes, el propósito del juicio de amparo fue el de evitar detenciones arbitrarias, destierros, penas de muerte sin juicio previo, algunas motivadas por persecuciones de carácter político. Muchos de los constituyentes de 1857 y los diputados de 1847, sintieron en carne propia estas arbitrariedades, por eso crearon el juicio de amparo. Pero nunca pensaron en que el juicio de amparo permitiría revisar una resolución de los jueces de los Estados, y menos una sentencia definitiva, ya de carácter civil, ya de carácter penal. Incluso el Acta de Reformas de 1847 dejó fuera de este control constitucional a todo el Poder Judicial y, aunque la Constitución de 1857 sí incluyó a los jueces como autoridades responsables en la procedencia del amparo, éste se limitaba a verificar si existía alguna violación directa a las garantías individuales y no al análisis de la legalidad de sus resoluciones.

El amparo judicial, el que procede contra resoluciones de los jueces penales y civiles, fue producto de un involuntario error del constituyente de 1857 al aprobar el artículo 14 constitucional y utilizar el término de ley “exactamente” aplicable al caso. Sustentados en este error, los litigantes empezaron a promover los juicios de amparo contra resoluciones judiciales en materia civil y penal.

A eso se debe que la segunda Ley de Amparo, de 1869, en su artículo 8º, haya prohibido de manera expresa el amparo contra resoluciones judiciales en los siguientes términos:

Artículo 8°. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.

Vale la pena señalar que varios diputados que aprobaron esta ley habían sido constituyentes en 1857, lo que significa que jamás tuvieron la intención de aprobar el amparo judicial, pues sería un absurdo inadmisibles pensar que quienes aprobaron, en la Constitución Federal, un amparo que procediera contra resoluciones judiciales, quisieran luego proscribirlo con una ley secundaria.

Sin embargo, de acuerdo con los datos citados en puntos anteriores, el foro de abogados siguió promoviendo el juicio de amparo contra resoluciones judiciales y la Suprema Corte de Justicia terminó declarando inconstitucional el artículo 8° de la citada Ley de Amparo, al admitir un juicio de garantías promovido por el juez de letras de Culiacán Miguel Vega, al que nos referimos en capítulos anteriores.

A partir de entonces, se empezó a aceptar la procedencia del juicio de amparo, sobre todo, en materia penal, siguiendo la interpretación que Ignacio Vallarta hizo sobre el artículo 14 constitucional, en el sentido de que sólo se refería a los asuntos del orden penal, pero más tarde, sobre todo, a la salida de Ignacio Vallarta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación empezó a aceptarse la procedencia del juicio de amparo no sólo contra resoluciones penales, sino contra resoluciones del orden civil, aduciendo la desconfianza que tenían los litigantes sobre los tribunales estatales y la nobleza de ampliar la procedencia del juicio de amparo.³⁹

³⁹ Ver “El amparo en negocios judiciales y la tradición histórica” en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1997, tomo 2, pp. 199-208.

Cabe señalar el desacuerdo que se mostraba por algunos funcionarios sobre la centralización de la justicia. Así, el magistrado de Guanajuato Manuel Arizmendi comentaba:⁴⁰

Sancionado el principio, con razón o sin razón, de que el recurso de amparo no procede en negocios judiciales, la ley bajo tal base levantada, no pudo haberse ocupado de reglamentar aquél, sino cabalmente en negocios gubernativos, u otros que no fuesen del orden judicial; y como a pesar de la ley y de su terminante precepto, el amparo se concede también en asuntos judiciales, los litigantes que a él se acogen y los jueces de la federación que lo están otorgando, lo entienden cada cual a su manera, y de necesidad proceden en esta clase de negocios arbitrariamente, como si no hubiera llegado a expedirse ley alguna reglamentaria del artículo 101 constitucional. No tienen regla fija a qué sujetar sus procedimientos.

Esta discusión sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales, sobre todo, del orden civil —porque en materia penal hubo un acuerdo más o menos general sobre su procedencia— quedó terminada con la promulgación de la Ley de Amparo del 14 de diciembre de 1882, que en su artículo 57 admitió la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales del orden civil en los siguientes términos:

⁴⁰ Artículo publicado en *El Foro*, 1º de julio y agosto de 1873, citado por la Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997, tomo 2, pp. 204 y 205.

Artículo 57. En los negocios judiciales, civiles, será improcedente el recurso de amparo si se interpusiera después de cuarenta días, contados desde que cause ejecutoria la sentencia que se diga haber vulnerado alguna garantía constitucional. Los ausentes del lugar en que se haya pronunciado la ejecutoria, pero no de la República tendrán noventa días, y ciento ochenta los ausentes de la República.

Con posterioridad, el 12 de noviembre de 1908, se elevó a rango constitucional la procedencia del amparo en negocios judiciales del orden civil, precisando el artículo 102 de la Constitución de 1857 que sólo procedía contra sentencias definitivas.

Con la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones de los tribunales de los estados, penales o civiles, se acabó la soberanía de las entidades federativas para decir la última palabra en los asuntos judiciales de su competencia.

3. LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1917

Si la Constitución de 1857, por un error de sus creadores, permitió la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, lo que generó el descontento de algunos Estados, el constituyente de 1916-1917 introdujo conscientemente la procedencia de este juicio de garantías contra todo acto de autoridad, sin dejar fuera a las resoluciones judiciales civiles o penales.

Lo anterior trajo una férrea oposición de los diputados guanajuatenses Heriberto Jara e Hilario Medina sobre la aprobación del artículo 107 del proyecto de

reforma. Invocaron el desprestigio que genera para los tribunales locales el hecho de que no tengan la última palabra en los asuntos de su competencia y la soberanía de un Estado, que no puede existir si éste no puede impartir justicia.

El voto particular fue expresado en los siguientes términos:

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 ser.

- 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 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. Este artículo dice así:

Artículo 106. 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.

IV. No es un 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 acuda 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.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local han obligado a los subscriptos miembros de la Comisión a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esta honorable Asamblea el artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimiento y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a

protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general al respecto a la ley o acto que la motivare.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 18 de enero de 1917.- Hilario Medina.- Heriberto Jara.

Como puede verse, los argumentos del voto particular no prosperaron frente al de los diputados de la Comisión, entre ellos los de Lizardi y los de Macías, pero lo importante es la inconformidad expresada por los efectos del juicio de amparo con relación a la soberanía de los Estados y por la centralización de la justicia.