

CAPÍTULO XI

EL AMPARO JUDICIAL Y LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PERSPECTIVAS EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

...habrá que reflexionar si la respuesta que estamos dando mediante la creación de Tribunales Colegiados ataca el problema de raíz, pues hasta ahora hemos pensado que el problema es cuantitativo y por eso la respuesta es orgánica. Sin embargo, hemos visto que este problema en muchos casos se ve solucionado sólo de manera temporal. Habría que empezar a reflexionar si el problema es más bien de naturaleza funcional, pues si ello es así, entonces tendríamos que empezar a recorrer un camino distinto...

Ministro Presidente Genaro David
GÓNGORA PIMENTEL (1999)*

I. PLANTEAMIENTO

El juicio de amparo es el instrumento procesal más importante que ha desarrollado el ordenamiento jurídico mexicano para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.¹¹⁴⁰ Como tal, procede contra toda clase de actos de las autoridades públicas: leyes, actos administrativos y resoluciones judiciales. Que cualquiera de los tres poderes puede violar tales derechos a través de las normas generales o particulares que dictan cotidianamente, es algo que está fuera de duda. Lo que no resulta del todo claro —en el caso del

* SCJN (1999, 375).

¹¹⁴⁰ Fix-Zamudio (2011, 295 y ss.).

Poder Judicial— es que se necesite un *proceso especial*, como lo es el juicio de amparo, para resolver tales violaciones cuando son cometidas por funcionarios judiciales, pues éstos forman parte de una organización cuyos actos son revisados habitualmente por las diversas instancias que la componen, a través de los medios de impugnación adecuados para tal fin, precisamente cuando son violatorios de los derechos de los justiciables conforme a la Constitución y las leyes. ¿Qué necesidad y justificación hay de que se revise nuevamente la actuación de jueces y magistrados a través de un juicio especial para la protección de los derechos fundamentales?

La pregunta anterior surgió con fuerza a los pocos años del establecimiento del juicio de amparo como institución consagrada en el orden jurídico nacional. Quedó zanjada poco tiempo después, pero las consecuencias de la solución que se impuso entonces duran hasta nuestros días. Ciertamente, tal solución no era obvia ni fue aceptada pacíficamente, sino que se perfiló al calor de agudas controversias y arduas batallas judiciales.

Cuando se implantó por primera vez a nivel nacional, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), por influencia del insigne Mariano Otero (1817-1850), el amparo quedó configurado como un procedimiento a cargo de los tribunales federales para remediar las violaciones a los derechos constitucionales de los individuos que fueran cometidas por los poderes Ejecutivo o Legislativo de la Federación o de los estados. Cuando esta institución pasó a la Constitución de 1857, su procedencia ya no se circunscribió expresamente a las normas o los actos expedidos por esos poderes, sino a las leyes o actos “*de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales*” (artículo 101, fracción I). Sin embargo, la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo, expedida en 1869, prohibió expresamente en su artículo 8º la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. La Suprema Corte de Justicia lo declaró implícitamente inconstitucional, al aceptar que tales resoluciones podían violar las garantías contenidas en el artículo 14, cuando no fueran *exactamente aplicadas* al hecho castigado por la ley. Dicho en otras palabras: si los jueces cometían un error en la aplicación de la *ley ordinaria*, estarían violando también un *derecho constitucional*.

Es muy conocida la historia de cómo acabó por aceptarse el amparo contra resoluciones judiciales (en adelante “amparo judicial”),¹¹⁴¹ por lo que

¹¹⁴¹ Las resoluciones judiciales son de diverso tipo y contra todas ellas puede ser procedente el juicio de amparo. Al amparo que se interpone contra *sentencias definitivas* se le conoce actualmente como *amparo directo*, por interponerse de manera directa ante la Suprema Corte (antiguamente) o ante los Tribunales Colegiados de Circuito (actualmente), aunque sería preferible hablar de *amparo de una sola instancia o uniinstancial* (en el siglo XIX implicaba siempre

no abundaremos en ella aquí.¹¹⁴² La cuestión se planteó en la superficie —según hemos dicho— como un problema de interpretación del artículo 14 constitucional. Por debajo de esta superficie, la cuestión real radicaba en la independencia e imparcialidad de la justicia local. El diagnóstico negativo sobre ambas tenía el efecto ineludible, fundado en el principio de la supremacía constitucional, de la intervención correctiva de los tribunales federales en cuestiones judiciales originadas en los estados “libres y soberanos”.¹¹⁴³ Las precarias circunstancias políticas y económicas en que sobrevivía la justicia de las entidades federativas, así como los intereses y las necesidades de los abogados y sus clientes, influyeron de manera determinante en la aceptación del amparo judicial.

Se trata de una solución que podríamos llamar “histórica”, por las fuerzas que llevaron a ella y la contundencia con la que se impusieron. Ello podría llevarnos a verla como inamovible e incuestionable, pero justamente en las últimas décadas —fines del siglo XX y comienzos del XXI— ha vuelto a ser objeto de acalorada y a veces áspera discusión.¹¹⁴⁴ Las diferentes posturas que existen al respecto son parciales e incompletas, pero reflejan realidades que deben ser tomadas en cuenta.

Hace unos años, por ejemplo, se podía a escuchar, del lado de la justicia local, que los tribunales de las entidades federativas estaban haciendo el trabajo que se negaban a realizar los tribunales federales, ya que un elevado porcentaje de los asuntos de que conocían aquéllos correspondían a la llamada “jurisdicción concurrente” en la materia mercantil —que es federal—, comprometiendo una parte significativa de los escasos recursos de los Poderes Judiciales locales.¹¹⁴⁵ Respecto al amparo judicial, en particular, se decía que era una instancia adicional utilizada principalmente para dilatar

dos instancias). Por razones históricas y de conveniencia nos referiremos principalmente a él como *amparo judicial*. Sobre los orígenes y desarrollo del amparo directo, véase el magnífico estudio de Bustillos (2008).

¹¹⁴² Además del trabajo de Bustillos citado en la nota anterior, véase también Soberanes Fernández (1992a y b; 2011) y Cabrera Acevedo (1997a, I, 443 y ss; II, 199 y ss.).

¹¹⁴³ Recordemos que la Constitución de 1857 carecía de un artículo similar al 161 de la Constitución Federal de 1824, que impedía a los tribunales federales revisar las sentencias locales, al disponer que “...todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales [de los estados] serán feneidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

¹¹⁴⁴ Sobre los debates de entonces y de ahora puede verse Serna de la Garza (2003).

¹¹⁴⁵ Menchaca Salazar (2001, 16). El magistrado Menchaca consideraba que no era viable reencauzar hacia los tribunales federales el conocimiento y resolución de los juicios mercantiles, por lo que la solución “más práctica y natural” consistiría en destinar recursos federales a los Poderes Judiciales locales en proporción a la respectiva carga de trabajo.

los procedimientos, ya que, en general, resultaba reducido el porcentaje de amparos concedidos. Se aducía también que en la revisión de las sentencias locales, los juzgadores federales aplicaban muchas veces criterios divergentes o contradictorios, por lo que el otorgamiento o la denegación del amparo parecía volverse un producto del azar, que dependía más del tribunal que efectuaba la revisión que de la existencia de “errores” que debieran corregirse necesariamente. Por último, entre los integrantes de los Poderes Judiciales locales había ya quienes pensaban que estaba decayendo el nivel de la justicia federal, por lo que en ocasiones resultaban de mayor calidad las sentencias locales.

También había otras quejas que entrababan en los aspectos motivacionales o personales. Se alegaba entonces, por ejemplo, que el amparo judicial convierte a los jueces locales en meros “maquiladores” y tramitadores de la justicia federal, provocándoles desinterés y desgano, al saber que la verdadera decisión reside en otra instancia. Además, era frecuente oír decir a los jueces y magistrados locales que los juzgadores federales los trataban con distancia y cierto desdén, quizás como consecuencia del tradicional autoritarismo de las instancias federales.¹¹⁴⁶ Por todo lo anterior, se argumentaba que en estos tiempos de nuevo federalismo se hacía necesario regresar su autonomía judicial a las entidades federativas, pues ya no estarían vigentes las condiciones que llevaron a la aceptación del amparo judicial a fines del siglo XIX.

Por el lado del Poder Judicial de la Federación se escuchaban quejas, en voz más o menos alta, en el sentido de que también los tribunales federales estaban haciendo el trabajo de la justicia local al revisar un buen número de sus resoluciones.¹¹⁴⁷ En efecto, el constante crecimiento en el número de amparos judiciales, que ha sido muy significativo en las últimas décadas, ha obligado al Poder Judicial federal a crear, año con año, un número considerable de tribunales, así sea sólo para evitar un mayor rezago. Igualmente necesario ha sido nombrar, a un ritmo acelerado también, un número muy elevado de jueces y magistrados, cuya experiencia en los distintos cargos judiciales se iría reduciendo, dada la vertiginosa movilidad a la que están sometidos.

Muchas de las quejas y las reclamaciones que hemos mencionado no dejan de contener prejuicios y exageraciones, pero implican preguntas empíricas que hay que tomar en serio y que podrían solventarse a través del

¹¹⁴⁶ Véase Solorio Ramírez (1999) y Caballero Juárez y Concha Cantú (2001, 164).

¹¹⁴⁷ Véanse las respuestas de algunos magistrados federales a las preguntas que sobre esta cuestión les planteó Bustillos (2008, 242-245).

estudio cuidadoso de las estadísticas judiciales. Desafortunadamente, dicho estudio se ha realizado solamente de manera parcial, de modo que, de momento, no es posible darles una clara respuesta. Pero aquí es posible ofrecer algunos datos ejemplificativos:

Una cuestión central se refiere al porcentaje de amparos que se conceden sobre el total de sentencias impugnadas. Julio Bustillos examinó una muestra no representativa de expedientes de amparos directos ante los Tribunales Colegiados del Primer Circuito (Distrito Federal), correspondientes a los años de 2001 a 2005. De su análisis determinó que se había concedido el amparo en 39 por ciento de ellos, en su mayoría “para efectos”, es decir, que la resolución regresa al tribunal que la dictó para la corrección del error por el que se otorgó el amparo (la otra opción es la anulación “lisa y llana” del acto impugnado).¹¹⁴⁸

Los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación contienen actualmente cifras detalladas de la estadística judicial anual. Así, por ejemplo, para el año 2015 puede determinarse que, del total de resoluciones dictadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito, la protección de la justicia federal se concedió en el 36.4 por ciento de los asuntos (con porcentajes variables por materia: 45.5 por ciento, en la penal; 30.1 por ciento, en la administrativa; 22 por ciento, en la civil, y 46.1 por ciento en la laboral).¹¹⁴⁹ Podemos determinar, igualmente, que la tasa de concesión de amparos directos es variable respecto de los Poderes Judiciales de las diversas entidades federativas; para el año de 2006, oscila entre 37.5 por ciento (Hidalgo) y 8.8 por ciento (Chihuahua).¹¹⁵⁰ El problema es que hasta ahora no se ha hecho la compilación de los datos correspondientes al total de sentencias definitivas impugnables mediante el amparo directo en el país en un año determinado, lo que nos permitiría determinar si el uso del amparo es excesivo o no. En todo caso, el porcentaje de sentencias definitivas respecto de las cuales se concede el amparo, en cualquiera de sus modalidades, parece relativamente elevado. Pero con independencia de las hipótesis que puedan comprobarse o no por la vía del análisis estadístico, el debate se ha hecho menos áspero en los últimos años y, por fortuna, empiezan a explorarse soluciones más constructivas.

El propósito de este ensayo es el de examinar el estado actual y las perspectivas futuras de una reforma al juicio de amparo que parece haber quedado pendiente: la del amparo directo o amparo judicial. La reforma cons-

¹¹⁴⁸ Bustillos (2008, 239 y ss.).

¹¹⁴⁹ Fuente: *Informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación 2015*.

¹¹⁵⁰ Fuente: *Anuario Estadístico Judicial 2006* (México, CIDE-AMIJ, 2010, p. 86).

titucional de 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al *status quo* del amparo judicial, principalmente mediante el otorgamiento de facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de *importancia y trascendencia*. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009.¹¹⁵¹ Por tanto, nos preguntaremos si el cambio sigue siendo en verdad necesario y, en caso positivo, cuáles son las condiciones bajo las cuales sería viable y eficaz una reforma en la materia.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero (II., *infra*) se exploran brevemente los orígenes, el desarrollo y las consecuencias de la aceptación de la procedencia del amparo en negocios judiciales desde fines del siglo XIX a nuestros días, así como las reformas y cambios cíclicos que se propusieron y aprobaron para atacar el secular problema del rezago judicial. Veremos ahí que algunos de los términos del debate actual son muy similares a los que históricamente se han esgrimido. Ello es un indicio de que se trata de una problemática de raíces muy profundas que no se podrá atender con soluciones simples y unilaterales. En el segundo (III., *infra*) examinaremos algunas de las soluciones que se han intentado en años recientes, así como otras que no han sido exploradas, o no de manera suficiente. Por último (IV., *infra*), haremos una reflexión sobre las perspectivas de esta cuestión, a cien años de que el Congreso Constituyente de 1916-1917 la abordara y se pronunciara por ratificar el que parecía ser ya el juicio de la historia. La conclusión es que, en materia de impartición de justicia, no ha se ha cerrado aún la etapa que abrió la Constitución de Querétaro, por lo que debemos continuar en la línea de reflexión y de reformas paulatinas que ha permitido lograr avances incuestionables en la última centuria.

II. LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como señalamos en el apartado anterior, al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios constituía la violación de una garantía individual

¹¹⁵¹ La iniciativa, con los dictámenes y debates, puede consultarse en la página Web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_OF_06jun11.pdf>.

que podía impugnarse mediante el juicio de amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su plena autonomía en esta materia— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país. No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica en los estados y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente. No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía de los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos motivos.¹¹⁵² En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

...la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprecio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.¹¹⁵³

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellas años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904 y 1905 —4 mil 160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras solamente permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3 mil 457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40 mil expedientes. En resumen: “Esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por

¹¹⁵² Rabasa (1993, 1 y ss.).

¹¹⁵³ Rabasa (1993, 103). El capítulo XIII del ensayo se intitula “La imposible tarea de la Corte”.

efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima”.¹¹⁵⁴

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la “mala” administración de justicia en los estados de la República justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba —decía él— que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.¹¹⁵⁵

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), la que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la Federación.¹¹⁵⁶ El debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto en pro como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.¹¹⁵⁷ Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la Suprema Corte, los juzgados de Distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.¹¹⁵⁸ Con independencia de si ésta era efectivamente la situación, pues la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsiguientes, aunque quizás sólo de manera transitoria,¹¹⁵⁹ el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

¹¹⁵⁴ Rabasa (1993, 107).

¹¹⁵⁵ Rabasa (1993, 111 y ss.). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial, según se argumenta más adelante.

¹¹⁵⁶ Este requisito se conoce como “principio de definitividad” y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: “Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación”.

¹¹⁵⁷ El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz (2014, 97 y ss.).

¹¹⁵⁸ Cossío Díaz (2014, 101-102).

¹¹⁵⁹ De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz (2014, 104 nota 61), en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron en 19 por ciento y los pendientes de resolución en 48 por ciento. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido sólo temporal, que es lo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo XX.

En el Constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, se reconocía, por un lado, que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.¹¹⁶⁰

Al discutirse el proyecto de artículo 107 constitucional, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular al dictamen de la Comisión, el que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto, la procedencia del amparo contra sentencias de los jueces de los estados nulificaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un Estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa, y no el efecto, del des prestigio de la justicia local: “De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el

Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución, por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al artículo 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizás la principal haya sido que “las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras”. Véase el decreto en Marván Laborde (2006, III, 3469-3471).

La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el Constituyente de 1916-1917 restableció, en la fracción II del artículo 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

¹¹⁶⁰ Citado en Marván Laborde (2006, I, 8).

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...”.¹¹⁶¹

La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.

La ratificación del amparo judicial en asuntos de legalidad obligó a la Corte a desviar la atención respecto de lo que debía ser su función principal —el control de la constitucionalidad— y le generó en verdad una “tarea imposible”, la que en gran parte motivó los principales cambios de organización y competencia del Poder Judicial de la Federación no solamente en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX.¹¹⁶²

Puede decirse que entre 1928 y 1994, la mayoría de dichos cambios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la Suprema Corte. La reforma de 1928 aumentó el número de ministros de 11 a 16, los que se distribuyeron en tres salas especializadas por materia. En 1934 aumentó nuevamente el número de ministros a 21 y se introdujo una cuarta sala especializada en materia laboral. En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, así como los primeros cinco Tribunales Colegiados de Circuito, a los que la Corte pudo transferir 27 mil asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14 mil asuntos (de los cuales cerca de 5 mil solamente correspondían a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19 mil asuntos.¹¹⁶³

La reforma constitucional de 1967 redistribuyó nuevamente las competencias entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.¹¹⁶⁴ El ciclo se repitió: el número de asuntos rezagados disminuyó en los años posteriores a la reforma y luego se inició un nuevo y moderado crecimiento hasta mitad de los años ochenta.

La reforma constitucional y legal de 1987-1988 transfirió de manera radical a los Tribunales Colegiados de Circuito la última palabra en cuestio-

¹¹⁶¹ Citado en Marván Laborde (2006, II, 2155).

¹¹⁶² Despues de 1917 ha habido diversas iniciativas para suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos (2010).

¹¹⁶³ Fix-Zamudio (1987, 377-379).

Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros, incluyendo al presidente de la Corte, para “el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia”. Véase SCJN (1965, 27).

¹¹⁶⁴ Fix-Zamudio (1987, 379).

nes de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte la resolución última de las cuestiones de constitucionalidad. A esta transferencia le siguió un crecimiento cada vez más acelerado en el número de estos tribunales, con el fin de atender la creciente demanda de amparos judiciales. No obstante, las soluciones que pueden darse a la “imposible tarea” —con independencia del hecho de que se trate todavía de un problema real— no se limitan a la creación de tribunales y plazas judiciales. Existen otras posibilidades, igualmente importantes, que serán materia de análisis en el siguiente apartado.

III. LAS SOLUCIONES

En este apartado examinaremos las ventajas e inconvenientes de las medidas y los cambios que pueden contribuir a abordar el problema del crecimiento de los amparos judiciales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Tales soluciones no son exhaustivas, pero tampoco se limitan a las que se han discutido o intentado en épocas anteriores. Así, por ejemplo, no examinamos aquí, con detalle, una propuesta que han hecho los Poderes Judiciales de los estados, en el sentido de convertir a los actuales Tribunales Colegiados de Circuito en Supremas Cortes locales (en cierto modo ya lo son). Esta propuesta no resolvería la cuestión de fondo, que es la posibilidad y el alcance de la impugnación de las sentencias locales ante un tribunal federal en razón del cumplimiento de la Constitución General. Por las mismas razones, tampoco examinamos la propuesta de crear una casación local que, aun cuando superara los vicios de la casación decimonónica, tendría que competir desventajosamente con el actual amparo judicial, como ya ocurrió a fines del siglo XIX y comienzos del XX.¹¹⁶⁵ La viabilidad de ambas propuestas está supeditada al mejoramiento de la justicia local y a la superación de la desconfianza que todavía priva hacia ella. En síntesis: la complejidad del problema obliga a pensar que una solución eficaz y duradera solamente puede ser resultado de una combinación de elementos que interactúen favorablemente entre sí en el largo plazo.

1. *La creación de Tribunales Colegiados de Circuito*

La principal estrategia del Poder Judicial de la Federación para dar solución al crecimiento en la demanda de amparos judiciales ha sido la creación acelerada de Tribunales Colegiados de Circuito (en adelante TCC). La Tabla 11.1 ofrece algunos datos estadísticos al respecto:

¹¹⁶⁵ Véase Bustillos (2004). Véase también incisos 3. y 4., *infra*, así como Fix-Fierro (2001).

Tabla 11.1
NÚMERO Y DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES
COLEGIADOS DE CIRCUITO
(1950-2015)

Año	TCC	Población total (en miles)	Población /TCC (en miles)	Ingresos	CT	Egresos	Quedan	CT por TCC	Egresos como % de Ingresos	Quedan por TCC
1950	5	25 791	5 158	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	30.3	1 408
1960	6	34 923	5 821	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	98.9	332
1970	13	48 225	3 710	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	110.9	855
1980	21	66 846	3 183	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	94.1	537
1990	66	81 249	1 231	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	98.9	266
1995	83	91 120	1 098	88 821	112 684	96 981	15 703	1 358	109.2	189
2000	138	97 400	705	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	102.9	427
2005	172	103 263	600	247 808	295 999	243 194	52 805	1 721	98.1	307
2010	191	112 337	588	312 476	393 577	305 844	87 379	2 061	97.9	457
2015	222	119 938	540	380 074	497 474	372 680	122 656	2 241	98.1	552

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1950-2015.

NOTAS: TCC=Tribunales Colegiados de Circuito; CT=carga de trabajo.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950. La carga de trabajo está compuesta por los ingresos de un año más los asuntos pendientes del anterior. La cifra de cargas de trabajo y pendientes promedio están redondeadas.

La población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI, consultables en <<http://www.inegi.org.mx>>.

Para 2010, no se contabilizaron 29 TCC auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares; se trata de órganos de creación temporal que apoyan a los tribunales de radicación de los asuntos con el dictado de las resoluciones correspondientes.

La tabla anterior contiene información de gran interés. En primer lugar, revela que la relación entre el número de TCC respecto de la población total del país ha ido disminuyendo de manera constante a partir de la creación de los primeros tribunales. Dicho en otras palabras: el aumento en el número de TCC se ha producido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la población, lo que es congruente con la ampliación de la competencia de dichos tribunales y la necesidad de mejorar el acceso a la justicia.

No obstante lo anterior, se advierte que la tendencia general en cuanto a ingresos, cargas totales de trabajo, egresos y asuntos pendientes de los TCC, es hacia un incremento constante que induce a continuar con la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales. Sin embargo, otras cifras de la tabla nos dan un panorama más matizado. Así, la carga de trabajo promedio aumenta y disminuye de manera cíclica. En 1951 era de unos 2 mil cien asuntos por tribunal, cifra que disminuye primero, luego aumenta en los años setenta, decrece nuevamente en los ochenta y noventa, para incrementarse de manera importante a partir del año 2000, quedando en un número ligeramente superior al de 1951 para el año de 2015. Si bien podría aducirse que actualmente los TCC cuentan con muchos más recursos humanos y materiales para soportar sus cargas de trabajo de los que tenían en la década de los cincuenta, también hay que tomar en cuenta que los asuntos se han hecho más técnicos y complejos, por lo que posiblemente las cargas de trabajo actuales sean aproximadamente equivalentes a las de entonces.

Por último, la tabla muestra dos medidas más que nos ayudan a valorar el problema del rezago en sentido estricto, que es el aumento de asuntos pendientes al final de un año respecto de la cifra del año anterior. Esto podemos observarlo a través del porcentaje de asuntos resueltos (egresos) respecto de los ingresos de un año determinado. Cualquier cifra inferior al 100 por ciento significa que al final del año habrá más asuntos pendientes que aquellos con los que se inició ese periodo. La Tabla 11.1 nos muestra que, salvo para 1951, esta cifra casi siempre ha sido superior al 94 por ciento, y en al menos tres años ha rebasado el cien por ciento. Esto quiere decir que los TCC han logrado mantener a raya las cargas de trabajo e incluso han hecho esfuerzos particulares para disminuir los asuntos pendientes al final de un año. Sin embargo, una medida más que nos señala que la presión del rezago es constante, aunque con movimientos cílicos, es el número promedio de asuntos que quedan al final de un año (última columna). Como observamos, este número ha aumentado y disminuido de manera periódica, pero resulta preocupante que el incremento haya sido significativo en los dos últimos años que muestra la tabla (2010 y 2015), para llegar a la segunda cifra más alta de todo el periodo cubierto, que es de 552.

Ahora bien, la Tabla 11.1 examina las cargas totales de trabajo de los TCC. ¿Qué porcentaje de tales cargas corresponde a los amparos judiciales o amparos directos? Esta pregunta es relevante, porque nos indica si el principal motor de crecimiento en el número de TCC radica en esta clase de asuntos. Hemos calculado este porcentaje para los años posteriores a la reforma de 1988 (año que no se muestra en la tabla). Pasa de 65 por ciento en 1990 a 55 por ciento en 2015, con una disminución al 52 por ciento en

2005. Estos números podemos interpretarlos en el sentido de que si bien la resolución de amparos directos sigue siendo la parte más importante de la labor de los TCC, el peso de otros asuntos se ha incrementado y es muy significativo, por lo que tales amparos no son el motor único del crecimiento del aparato jurisdiccional.

¿Cómo podemos valorar de conjunto la información contenida en la Tabla 11.1? La tabla indica que el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una “imposible tarea”. Resulta indispensable, sin embargo, tener conciencia de que el crecimiento continuo de los TCC tiene inconvenientes y límites. Mencionamos un par de ellos enseguida.

En primer lugar, resulta evidente que la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer las nuevas demandas de acceso a la justicia. Sin embargo, esta satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales genera una demanda adicional que no surgiría si no hubieran sido creados. La razón es muy sencilla: la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido. Esto puede explorarse con precisión mediante un ejercicio estadístico particular que no es posible realizar ahora, pero la Tabla 11.1 nos ofrece una idea clara y suficiente de lo que se habla.

En segundo término, el crecimiento incesante en el número de TCC ha generado una distorsión en la estructura del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial tiene habitualmente la forma de una *pirámide*, lo que significa que el número de juzgadores en cada instancia es inferior al de los que componen la instancia anterior, pues la instancia superior solamente revisa una fracción de los asuntos resueltos en la inferior. En el caso del Poder Judicial federal, por efecto de la necesidad de revisar las resoluciones de los juzgadores ordinarios, tanto federales como locales, y no solamente las dictadas por los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, el número de magistrados de Circuito es muy superior al de los jueces de Distrito (ello ocurre ya desde 1990). El principal impacto se da en la *carrera judicial*, establecida formalmente por la reforma de 1994-1995. Puesto que los magistrados de Circuito son reclutados principalmente entre los jueces de Distrito¹¹⁶⁶ mediante un concurso de oposición interno, la estructura actual

¹¹⁶⁶ Ahora también pueden concursar los magistrados electorales federales, pero su reducido número no altera la esencia del argumento que aquí se desarrolla.

de las instancias implica —en potencia al menos— que no hay selección en los nombramientos de los magistrados y que todos los jueces de Distrito, en principio, pasarán a ser magistrados de Circuito.¹¹⁶⁷ Si no se quiere renunciar a establecer requisitos más exigentes para ocupar un cargo judicial en la instancia superior, resulta necesario abrir entonces más espacios para la incorporación de juzgadores externos, mediante los llamados concursos libres o abiertos de oposición. Con independencia de lo anterior, el hecho es que se observa una elevada movilidad de los funcionarios judiciales para ocupar los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito, por lo que puede ser necesaria una reducción en los requisitos para concursar, principalmente en cuanto a la antigüedad mínima en el cargo, previa al concurso.¹¹⁶⁸

Por último, el crecimiento acelerado de TCC y la facultad que éstos tienen de dictar jurisprudencia obligatoria en materia de amparo ha requerido establecer un sistema para la resolución de las contradicciones que pueden surgir entre los fallos de estos tribunales, ya sea que pertenezcan a circuitos distintos o al mismo circuito. Esta atribución estaba reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el crecimiento en el número de contradicciones a resolver cada año condujo, en la reforma constitucional de 2011, al establecimiento de los llamados Plenos de Circuito, que son un órgano jurisdiccional conformado por un cierto número de magistrados de los TCC de un circuito para resolver algunas de las contradicciones de criterio que pueden darse en el mismo circuito (artículo 107 constitucional, fracción XIII). Esto descarga a la Suprema Corte de una parte de las contradicciones que resolvía previamente, pero no de todas. La Tabla 11.2 da indicios de ese crecimiento, que no es del todo lineal, así como de una posible reducción en la intervención de la Corte estando ya en funcionamiento los Plenos de Circuito (2015).

¹¹⁶⁷ Sobre el funcionamiento de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y sus problemas puede verse el Capítulo X en este volumen.

¹¹⁶⁸ Así, por ejemplo, la antigüedad mínima en el cargo de juez que se exigía para poder participar en los concursos para plazas de magistrado se redujo de tres años en 1995 a doce meses en el 2000. En el momento actual se encuentra en marcha el 34º concurso interno de oposición para la designación de magistrados de Circuito (hasta 40 plazas), según convocatoria aprobada por el Consejo de la Judicatura Federal el 10 de agosto de 2016, la cual exige, para los jueces, una antigüedad mínima de cuatro años en el cargo. (Los documentos están consultables en la página Web del Consejo de la Judicatura Federal: <<http://www.cjf.gob.mx>>).

Tabla 11.2
NÚMERO DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO
Y CONTRADICCIONES DE TESIS ANTE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA
(1990-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Contradicciones de tesis ante la Suprema Corte</i>			<i>Ingresos/ TCC</i>
		<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Quedan</i>	
1990	66	103	64	71	1.56
1995	83	320	199	121	3.85
2000	138	235	272	186	1.70
2005	172	455	483	71	2.64
2010	191	443	430	106	2.31
2015	222	324	347	194	1.46

FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* 1990-2015.

La última columna de la tabla establece una relación entre los ingresos de contradicciones ante la Corte y el número de TCC que las producen. Se puede observar que el crecimiento más importante se produce entre 1990 y 1995, después de la reforma de 1987-1988 que trasladó a los TCC la última resolución en cuestiones de legalidad. Después de una disminución significativa, se produce un nuevo aumento importante a partir del año 2000 pero observar nuevamente una caída relativa.

En resumen: el aumento en el número de TCC como estrategia para resolver satisfactoriamente el creciente número de amparos judiciales ha sido relativamente exitoso, pero tiene inconvenientes, inclusive de tipo económico,¹¹⁶⁹ y no parece sostenible a largo plazo, lo que nos obliga a explorar otras opciones.

¹¹⁶⁹ En términos económicos, el problema se podría definir como de productividad marginal. ¿Qué será más productivo: invertir un peso más en la creación y mantenimiento de los TCC o en el mejoramiento de los tribunales ordinarios, lo que se traduciría en resoluciones menos susceptibles de impugnación y corrección? La solución no es obvia, porque los TCC revisan solamente una parte de las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios. Sin embargo, el funcionamiento de estos últimos tribunales es más barato que el de la justicia federal, lo que se refleja en la gran disparidad en los presupuestos de que disponen.

2. Eficiencia interna

Una segunda estrategia consiste en *aumentar y optimizar la oferta de servicios judiciales* por los TCC, pero no mediante la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, sino a través del incremento de su *eficiencia interna*. Al respecto, cabe pensar que el Poder Judicial de la Federación —a partir del considerable incremento que empezó a tener su presupuesto desde mediados de los años ochenta— ha invertido considerables esfuerzos y recursos para mejorar la “capacidad de procesamiento” de juzgados y tribunales.¹¹⁷⁰ Esto puede lograrse sustancialmente a través de la *especialización por materia*, de la *división interna del trabajo* y del *uso de las tecnologías de la información*. En este apartado nos referiremos exclusivamente a la especialización por materia, en razón de que carecemos de información específica sobre los otros dos rubros. Por un lado, no hay estudios sobre la manera cómo se organizan internamente los TCC, así como tampoco sobre los efectos que tienen los diversos esquemas de división interna del trabajo en el procesamiento de los asuntos, incluyendo la aceptación o resistencia a la modificación de las “tradiciones” laborales.¹¹⁷¹ En cuanto a la tecnología, no hay duda de que el Poder Judicial federal se moderniza constantemente en este rubro, pero no contamos tampoco con estudios o evaluaciones amplias sobre el impacto de estas inversiones en la rapidez o la calidad de la justicia.¹¹⁷²

La *especialización por materia* de los tribunales es un esquema de organización que puede tener diversas ganancias para la función jurisdiccional.¹¹⁷³ Por un lado, permite mejorar la calidad y precisión de las resoluciones, en la medida en que los juzgadores se vuelven expertos en una materia especí-

¹¹⁷⁰ Véase Fix-Fierro (2006, cap. IV).

¹¹⁷¹ En el plano anecdotico, hace algunos años los magistrados de un TCC especializado en materia laboral de la ciudad de México hicieron al Consejo de la Judicatura Federal una propuesta para hacer mas eficiente el procesamiento de los asuntos de su conocimiento. Nunca recibieron respuesta formal del Consejo, pero otros magistrados de la misma especialidad se enteraron de la propuesta y enviaron un documento en que la criticaban, por considerar que promovía una “justicia rapidita, aunque fuera malita”. Según posterior testimonio de uno de los magistrados proponentes, sus colegas y él decidieron poner en práctica su proyecto, lo que les permitió aumentar en 50 por ciento la capacidad de procesamiento de su tribunal.

¹¹⁷² El uso de los instrumentos electrónicos ha hecho más eficiente y preciso el uso de la jurisprudencia, así como el acceso al texto completo de las resoluciones y sentencias de los tribunales federales, ahora disponibles en la Internet. En contraparte, las sentencias se han ido haciendo mucho más extensas y complejas —quizá de manera innecesaria—, lo que implica una pérdida de eficiencia propiciada por la misma tecnología. Véase el estudio y diagnóstico de Olvera López (2012).

¹¹⁷³ Véase Fix-Fierro (2006, 299 y ss.).

fica. Por el otro lado, ese conocimiento experto favorece, en principio, una mayor rapidez en el procesamiento interno de los asuntos. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha seguido una política deliberada de especialización por materia de los tribunales federales, lo que incluye a los TCC. Esta política es posible solamente en aquellos circuitos en los que existen al menos dos TCC, lo que no ocurre todavía en todos ellos (actualmente son 32 circuitos). Los datos se reflejan en la Tabla 11.3:

Tabla 11.3
ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES
COLEGIADOS DE CIRCUITO
(1990-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Penal</i>	<i>Admva</i>	<i>Civil</i>	<i>Laboral</i>	<i>Dos materias</i>	<i>% una materia</i>	<i>% total</i>
1990	66	4	8	9	8	—	44	44
1995	83	7	8	14	10	5	47	53
2000	138	14	17	26	16	7	53	58
2005	172	21	27	32	22	22	59	72
2010	191	22	34	32	23	41	58	80
2015	222	26	42	37	36	41	63	82

FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1990-2015*.

NOTAS: La columna intitulada “Dos materias” se refiere a los TCC especializados simultáneamente en dos de las cuatro materias. Los porcentajes están redondeados.

La Tabla 11.3 revela una progresiva especialización de los TCC en las últimas dos décadas y media. El porcentaje de TCC especializados en una o dos materias pasó del 44 al 82 por ciento entre 1990 y 2015, mientras que la especialización en una sola de las cuatro materias creció del 44 al 63 por ciento en el mismo periodo. En vista de que la materia administrativa es muy amplia, se ha iniciado una subespecialización en este campo. Con motivo de las reformas constitucionales sobre competencia económica y telecomunicaciones del año 2013, se crearon los dos primeros TCC especializados en esas materias, con sede en la Ciudad de México.

En resumen: la especialización por materia (que implica, en último término, también la especialización profesional de los juzgadores) es una políti-

ca necesaria, dada la creciente complejidad técnica de los asuntos judiciales, y con potencial para aumentar la eficiencia interna de los TCC. Su aplicación progresiva es un indicador de que ha tenido buenos resultados en este sentido.¹¹⁷⁴ Sin embargo, no parece ser una política que, por sí sola, pueda resolver el problema del aumento constante en los amparos judiciales.

3. Procedencia, procedimiento y selectividad

Desde comienzos del siglo XX se ha intentado introducir modificaciones a las reglas de procedencia y procedimiento del juicio de amparo para contrarrestar las crecientes cargas de trabajo de los tribunales. Recordemos solamente cómo, en 1908, se introdujo el que se conoce como “principio de definitividad” para los amparos en materia civil, es decir, que, para que sea procedente el amparo, el acto combatido ya no pueda ser modificado por un medio de impugnación ordinario. Durante estos cien años se han ido haciendo diversos ajustes de tal carácter, siempre con el propósito de evitar el uso excesivo del amparo y una utilización más eficiente de los recursos judiciales. En lo fundamental, se trata de evitar que sobre un mismo asunto judicial se interpongan varios juicios de amparo (los famosos “rebotes”), situación que se produce, sobre todo, cuando se concede la protección “para efectos”, es decir, para la corrección de algún aspecto específico de la sentencia impugnada, con lo que el asunto puede ir y volver a la jurisdicción de amparo en varias oportunidades. La estrategia de reforma ha consistido entonces en tratar de concentrar el examen de todas las violaciones que se hayan podido producir en una sentencia definitiva determinada.¹¹⁷⁵ En este apartado no haremos un análisis detallado de esta vía, bajo el entendido de que es indudablemente capaz de generar ganancias en el procesamiento de los juicios de amparo, pero que tampoco es suficiente para conjurar en definitiva el peligro del rezago.

Por supuesto, el problema de fondo se resolvería radicalmente si se superara del todo el amparo contra sentencias judiciales. La consecuencia práctica sería la creación de una instancia de casación —control de legali-

¹¹⁷⁴ Siempre es posible analizar estadísticamente la productividad de los tribunales especializados respecto de los que no lo están, tarea que no emprendemos en esta oportunidad.

¹¹⁷⁵ Ejemplo de ello es la controvertida institución del llamado amparo “adhesivo”, que es el que puede interponer la parte que venció en el juicio principal cuando su contraparte se ampara. Tiene el propósito de anticipar el examen de las violaciones que le afecten en la sentencia, las que ya no se podrán alegar en un amparo directo posterior. Sobre el punto puede verse Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil (2013, 51 y ss.).

dad de las sentencias—en las entidades federativas, donde concluirían, por tanto, los procesos judiciales ordinarios iniciados localmente. Aunque esta propuesta ha resurgido cíclicamente, no es viable en la medida en que subsista el principio de la *supremacía constitucional*. Este principio implica que cuando dichas sentencias den origen a una cuestión de *constitucionalidad*, ésta tendrá que ser resuelta por un *juez constitucional*. En un sistema federal, ello puede ocurrir en un doble plano: en el local, conforme a la Constitución local, y en el federal, en términos de la Constitución federal. Pero la última palabra corresponde, sin duda, a los órganos federales o nacionales, que son los que interpretan de manera definitiva la Ley Fundamental sobre la que se erige todo el orden jurídico del país.

En México, por razones históricas, las cuestiones de legalidad se fusionaron firmemente con las de constitucionalidad, y ello explica que sean ahora los TCC, y no un tribunal local, los que realicen la revisión, una vez agotada la segunda instancia o apelación. Por supuesto, sería posible crear una instancia de casación local, pero ello no resolvería el problema, porque el principio de supremacía constitucional favorecería la presencia de nuevas presiones para llevar las sentencias dictadas en esa instancia ante la jurisdicción federal.¹¹⁷⁶

Como consecuencia de lo anterior, el problema debe reformularse como una cuestión de *selectividad*.¹¹⁷⁷ ¿Qué proporción de asuntos judiciales surgidos localmente pueden o deben ser revisados por las instancias federales? ¿Qué filtros conviene establecer para reducir la demanda de servicios judiciales en este nivel? ¿Qué facultades pueden otorgarse a los órganos jurisdiccionales revisores para que puedan legítimamente seleccionar los asuntos de *importancia y trascendencia*, desecharlos aquellos que no ameriten resolución?¹¹⁷⁸

Estas preguntas fueron expresa y extensamente abordadas por la iniciativa de reforma constitucional en materia de amparo que se aprobó en 2011. La exposición de motivos de la iniciativa, que presentaron varios senadores de la República en marzo de 2009, propuso justamente otorgar fa-

¹¹⁷⁶ A fines del siglo XIX existía la casación en las leyes de algunas entidades federativas, así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, por su carácter excesivamente formalista y técnico acabó siendo desplazada por el amparo-casación y desapareció definitivamente de los códigos a comienzos del siglo XX. Véase Bustillos (2004; 2008, 51 y ss.).

¹¹⁷⁷ Sobre este concepto, Véase Fix-Fierro (2006, cap. III).

¹¹⁷⁸ En otros países, como España o Alemania, el recurso de casación —o de revisión, como también se le llama— es muy selectivo, pues se hace un análisis preliminar riguroso de su procedencia y se exige inclusive una garantía económica para el mismo fin.

cultades a los TCC para seleccionar, según su trascendencia e importancia, los amparos directos que llegaran a su conocimiento.¹¹⁷⁹ La premisa que daba fundamento a la iniciativa fue la afirmación de que

...hoy en día los poderes judiciales gozan de autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, de tal modo que se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de Derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal.

La cierto es que, desafortunadamente, no está fuera de toda duda que los Poderes Judiciales gocen de autonomía e independencia frente a los otros poderes, al menos no de manera general. Hay indicios de que en muchas entidades federativas el Poder Judicial sigue sometido a la influencia y el control del Poder Ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económico) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.

La propuesta de la iniciativa enfrentó fuertes críticas y resistencias por parte de la profesión jurídica, cuyos representantes consideraron que afectaba el derecho de acceso a la justicia, así como la posibilidad de corregir, siempre que fuera necesario, la actuación irregular de las autoridades judiciales ordinarias. En otras palabras: a los ojos de los abogados no han cambiado sustancialmente las condiciones que tenía el aparato de la justicia a fines del siglo XIX. Por ello se explica perfectamente que las comisiones unidas del Senado que dictaminaron la iniciativa a fines de 2009 hayan desechado esta propuesta en los siguientes términos:

...estas comisiones unidas no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia*.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa

¹¹⁷⁹ La iniciativa (véase la nota 1151, *supra*) distingue entre violaciones directas e indirectas a la Constitución. En el primer caso, el amparo directo sería procedente siempre, en el segundo es en el que los Tribunales Colegiados podrían aplicar el criterio de importancia y trascendencia.

con la finalidad de no afectar el derecho de *acceso a la justicia* consagrado en el artículo 17 constitucional.¹¹⁸⁰

Lo sucedido con la propuesta de modificar los criterios de procedencia del amparo judicial nos revela que este cambio no podrá llevarse en adelante en tanto no exista un consenso generalizado de que la justicia local goza efectivamente de la autonomía e independencia suficientes para garantizar la calidad y legitimidad de sus resoluciones y, por tanto, la confianza por parte de los abogados y de los justiciables, lo que permitiría hacer mucho más selectiva la instancia del amparo judicial.

Al respecto, cabe señalar que existen diversos sondeos y encuestas que contienen preguntas sobre el nivel de confianza y de independencia que se reconoce a los jueces y magistrados locales. En 2002, el diario nacional *Reforma* hizo un sondeo entre despachos y barras de abogados de 23 entidades federativas, preguntándoles si el amparo directo debía suprimirse, debía limitarse su procedencia, o debía dejarse como está. El apoyo a esta última opción resultó abrumadora, con un 86 por ciento de las respuestas.¹¹⁸¹

En relación con los ciudadanos, podemos citar la *Encuesta Nacional de Justicia 2015*, en la cual, a la pregunta de “¿qué tanto respeto le tiene al Tribunal Superior de Justicia de su estado o a los jueces?”, los porcentajes fueron de apenas 27.5 en el primer caso y 22.3 en el segundo. En una escala de confianza del 0 al 10 (máximo puntaje), los tribunales de justicia alcanzan 6.0 de calificación, y los jueces y magistrados un 5.6. Aunque es un puntaje bajo, se encuentra en la parte intermedia de la escala, que va del 8.4 para la familia hasta el 4.8 para los partidos políticos. En relación con la independencia de los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones, el 11.5 por ciento de los entrevistados piensa que son “muy independientes”, mientras que el 27 por ciento los considera “independientes”, pero el 30.5 por ciento no los considera “dependientes, ni independientes”, y el 2.2 por ciento señaló que “depende”, lo que indica que carecen de suficiente información para expresar su percepción sobre este tema. Las respuestas “no son independientes” o “nada independientes” acumularon un porcentaje del 19.5, mientras que 9 por ciento más dijo no saber o no contestó.

Finalmente, abordar el grado de “acuerdo” y de “acuerdo en parte” (espontáneo) con algunas frases relativas a jueces y magistrados, los porcentajes de respuestas fueron, respectivamente, los siguientes:

¹¹⁸⁰ Véase el dictamen en el documento que contiene el proceso legislativo, *supra* nota 12.

¹¹⁸¹ Citado en Serna de la Garza (2003, 275). Es dudoso que un sondeo actual produjera resultados fundamentalmente distintos.

- “Los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos”: 34.6 y 31.4
- “Los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras”: 32 y 33.6
- “Por lo general, los jueces y magistrados garantizan a todos un juicio justo”: 19.7 y 29.8
- “Por lo general, en los juicios los jueces y magistrados le dan la razón a quien efectivamente la tiene”: 19.2 y 30.7.
- “Los jueces y magistrados son honestos”: 13.8 y 29.5.

No debemos olvidar que los resultados anteriores,¹¹⁸² en los que la mayoría no expresa una opinión favorable a jueces y magistrados, se refieren a percepciones de la población que no necesariamente reflejan la realidad de la impartición de justicia, sobre todo tomando en cuenta que muy pocos ciudadanos han tenido un contacto efectivo con el aparato judicial. Sin embargo, se trata de percepciones que pueden tener un impacto real en el acceso a las instituciones de justicia y en el uso que se hace de ellas, y desde luego ejerce alguna influencia en los representantes populares que deben decidir sobre la configuración de los procedimientos judiciales.

4. Mejoramiento de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados

La reforma constitucional y legal en materia judicial de 1987, pero sobre todo la de 1994-1995, sirvió como detonador de un proceso de reforma y cambio también a nivel de las entidades federativas.¹¹⁸³ La mayoría siguió algunos de los lineamientos federales, en el sentido de una mayor independencia y profesionalización de los Poderes Judiciales. Un estudio panorámico de estas instituciones judiciales que se publicó en 2001¹¹⁸⁴ revela que todas ellas se encontraban en proceso de reforma, pero que el avance de la misma era desigual. Mientras algunos estados podían mostrar progresos considerables, otros apenas empezaban a atacar los rezagos seculares de sus sistemas de justicia. La Suprema Corte de Justicia ha apoyado este proceso mediante varias resoluciones que apuntalan la estabilidad y la independencia de los magistrados locales, así como la autonomía del respectivo Poder Judicial.¹¹⁸⁵

¹¹⁸² Las respuestas citadas están tomadas de la Encuesta Nacional de Justicia 2015. Véase Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa (2015, 127, 129, 131, 141-142, 150).

¹¹⁸³ Véase el capítulo VIII en el presente volumen.

¹¹⁸⁴ Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

¹¹⁸⁵ La Corte ha sostenido, por ejemplo, que la estabilidad en el cargo de jueces y magistrados es un principio constitucional, por lo que si transcurre el periodo para el que fueron

Desafortunadamente, no contamos con un nuevo diagnóstico general de cómo ha avanzado la reforma judicial en las entidades federativas en lo que va del siglo XXI.¹¹⁸⁶ En lo particular, resulta muy complejo tratar de definir y medir factores tales como la independencia y la autonomía de los Poderes Judiciales locales, en tanto tienen impacto en la calidad de las sentencias que dictan. Pero aún si contáramos con tales estudios y con las pruebas de que —como señala la iniciativa de los senadores— estuviera “fuera de duda” la idoneidad y eficacia de la justicia de las entidades federativas, sería la confianza en estas instituciones —un elemento subjetivo— la que de todos modos resultaría determinante para regular el volumen de amparos judiciales. Como hemos visto, en general los abogados se oponen de manera tajante a la modificación de los requisitos de procedencia del amparo contra sentencias judiciales y, en particular, al otorgamiento de facultades discretionales a los TCC para hacer una selección de los mismos con base en su importancia y trascendencia. Pero los abogados mismos son también un factor de peso en el buen funcionamiento de la justicia. Tenemos numerosos indicios de que la calidad en el ejercicio profesional de los abogados y los defensores públicos no es, en promedio, de buen nivel.¹¹⁸⁷

Lo anterior se debe a múltiples factores que no podemos explorar aquí. Sin embargo, en términos generales se puede decir que no hay filtros de acceso al ejercicio profesional de los abogados, ni una especialización suficiente de sus conocimientos en las diversas materias, así como tampoco controles efectivos sobre el desempeño ético de sus labores. Por ello, en años recientes se han presentado al Congreso de la Unión varias iniciativas de reforma constitucional y legal, con el propósito de introducir la colegiación obligatoria de los abogados, así como un procedimiento de certificación periódica de sus conocimientos y desempeño.¹¹⁸⁸ Aunque hay incertidumbre

designados y no son reelectos, pudiendo serlo, la autoridad competente debe fundamentar y motivar su decisión de no renovar el cargo, pues éste no concluye por el mero transcurso del tiempo. Véase la tesis de jurisprudencia del Pleno P/J. 103/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9^a época, tomo XII, octubre de 2000, p. 11.

¹¹⁸⁶ Por supuesto, hay algunos estudios sectoriales, como en materia de justicia contencioso-administrativa o en materia penal, debido a la implementación de los llamados juicios orales que se aprobó en 2008 y que debió culminar en junio de 2016. Véase, por ejemplo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010) y Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (2016).

¹¹⁸⁷ Sobre el particular puede verse el capítulo XIII en este volumen.

¹¹⁸⁸ Véanse las iniciativas de reforma constitucional en materia de colegiación y certificación obligatorias, así como de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias, presentadas en el Senado de la República los días 20 y 25 de febrero de 2014 (consultables en la página Web del Senado).

sobre las probabilidades de aprobación de iniciativas como éstas, cada vez es más generalizada la conciencia de la necesidad de un cambio profundo en las condiciones en que se realiza el ejercicio profesional del derecho en nuestro país, como condición indispensable para que la reforma judicial pueda continuar su avance.

5. *Modelo de organización judicial*

Hay una última solución que no se encuentra en la agenda pública, pero que es preciso examinar brevemente, así sea para conocer sus ventajas y desventajas teóricas, en razón de que podría llegar a adquirir relevancia. Se trata de un cambio del modelo de *organización judicial*, consistente en la unificación del Poder Judicial, es decir, de la desaparición del modelo de doble jurisdicción —tribunales federales y tribunales locales— que caracteriza a nuestro ordenamiento constitucional desde 1824. Ello no es incompatible con el sistema federal, habida cuenta de que existen al menos tres países con régimen federal —Austria, la India y Venezuela— que carecen de Poderes Judiciales locales, esto es, en ellos existe una sola organización judicial nacional.¹¹⁸⁹

Esta posibilidad debe verse frente al trasfondo de lo ocurrido recientemente con los institutos electorales locales del país, pues ante la desconfianza que algunas fuerzas políticas tenían de su autonomía e imparcialidad, se propuso su desaparición y absorción completa por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE).¹¹⁹⁰ La propuesta generó resistencia a nivel local, por lo que la solución de compromiso consistió en mantener los organismos electorales de las entidades federativas, pero la designación de los integrantes de sus órganos superiores de dirección se confió al INE. Del mismo modo subsistieron los tribunales electorales locales, pero su integración se dejó en manos del Senado de la República. ¿Sería posible pensar en un modelo similar para los tribunales locales?

En primer término, parece difícil pensar en un modelo que unificara en una sola organización —la unidad material ya se da gracias al juicio de

¹¹⁸⁹ También en Brasil se considera que existe unidad de toda la estructura judicial, desde el Supremo Tribunal Federal hasta los tribunales locales. Esta unidad queda de manifiesta en la existencia del Consejo Nacional de Justicia (creado en 2004), que tiene atribuciones de gobierno y administración respecto de todos los órganos jurisdiccionales del país. Véase Ingram (2016, 36).

¹¹⁹⁰ Sobre la trayectoria del Instituto Federal Electoral (IFE) a partir de su creación en 1990, y la complejidad de su transformación en Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, véase Astudillo (2014).

amparo— a los Poderes Judiciales locales¹¹⁹¹ con el Poder Judicial de la Federación, para conformar un Poder Judicial nacional. Se trataría de una organización mucho más grande y compleja que la electoral y su integración plena tomaría un tiempo considerable, pues habría que tomar en cuenta las significativas diferencias de organización y desempeño judiciales que se dan entre las entidades federativas, además de que el cambio exigiría grandes recursos, tanto materiales como humanos, para no hablar de la necesidad de unificar la legislación procesal y sustantiva aplicable (proceso que, por otro lado, ya está en marcha).

Esta posibilidad, que hace unos años se podría haber descartado como inviable o sumamente improbable, ya no lo parece tanto por el antecedente electoral que hemos mencionado. Sin embargo, la pregunta crucial que hay que plantearse es no sólo si una transformación así es técnica y materialmente viable, sino si conllevaría un mejoramiento efectivo en la prestación del servicio de justicia, lo que, en el largo plazo, permitiría mitigar significativamente la presión que sobre la justicia federal ejerce el llamado amparo judicial.

Sin duda, una organización judicial más uniforme redundaría en una mejor calidad promedio de la justicia en todo el país.¹¹⁹² El Poder Judicial es el guardián último de los derechos de los habitantes del país. En este sentido, no parece racional ni políticamente legítimo aceptar que el nivel de protección de tales derechos pueda variar en términos puramente geográficos, es decir, que los derechos de que gozarían los habitantes de unas entidades federativas pudieran ser inferiores a los vigentes en alguna otra, contrariando el principio constitucional de igualdad ante la ley.¹¹⁹³ Justamente para garantizarlo existe la revisión que ejercen los tribunales del Poder Judicial de la Federación, pero hemos visto también que ello tiene sus problemas y desventajas.

¹¹⁹¹ No hay que olvidar que, al igual que en el orden federal, existen diversos tribunales externos al Poder Judicial de las entidades federativas.

¹¹⁹² Podemos agregar que en la Constitución se han ido introduciendo cada vez más reglas sobre los órganos y las instituciones de las entidades federativas, con el propósito de generar mayor uniformidad en su organización y desempeño. Ello incluye a los Poderes Judiciales (véase el artículo 116, fracción III). No obstante, en materia judicial las entidades federativas siguen gozando de un amplio margen de autonomía, por lo que las disposiciones constitucionales uniformes, aunque positivas, no logran un efecto verdaderamente homogeneizador de la calidad de la justicia local.

¹¹⁹³ Véanse las reflexiones sobre los costos institucionales y democráticos que tienen las grandes variaciones en diseño y desempeño de los Poderes Judiciales locales en México y Brasil de Ingram (2016, 26-28).

En segundo lugar, no parece tampoco que baste con conferir la selección y nombramiento de jueces y magistrados locales a alguna instancia o instancias nacionales. Existen condiciones institucionales locales importantes —como el otorgamiento de un presupuesto suficiente y oportuno— que no siempre pueden controlarse de manera jerárquica y central, como lo ha demostrado la reforma electoral más reciente.

En síntesis, no está clara la ganancia que traería la unificación formal del Poder Judicial. Y ante la resistencia que seguramente despertaría la desaparición o la mayor subordinación de un poder local como el judicial, parece más conveniente trabajar a favor del mejoramiento de la justicia en cada una de las entidades federativas, así como también en la *nivelación* de su desempeño en el promedio nacional. En tal sentido, vale la pena explorar mejores esquemas de *coordinación y cooperación* entre las organizaciones judiciales del país, encaminados a lograr un nivel más uniforme en el desempeño de la justicia.

Uno de ellos está representado por la *Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia* (AMIJ), que es una organización conformada por los tribunales y órganos de gobierno judicial de toda la República que se creó en abril de 2007, con los objetivos generales de “fortalecer y modernizar la impartición de justicia” e “impulsar y salvaguardar una agenda judicial común entre los órganos impartidores de justicia en México”. El inconveniente de esta organización es que está constituida como una asociación civil sujeta a los vaivenes de interés y compromiso en las instituciones que, *de facto*, dirigen a la Asociación, como la Suprema Corte de Justicia.

Otro esquema es el que ha propuesto recientemente el presidente Enrique Peña Nieto, en las seis iniciativas de reforma constitucional y legal enviadas el 28 de abril de 2016 a la Cámara de Senadores, bajo el rubro de la *Justicia Cotidiana*.¹¹⁹⁴ Además de proponer la uniformación de la legislación procesal civil y familiar —la procesal penal ya lo está—, las iniciativas proponen la creación de un *Sistema Nacional de Impartición de Justicia*, integrado por los Poderes Judiciales federal y locales, así como por los demás órganos impartidores de justicia del país, de acuerdo con las bases de coordinación que establezca una ley del Congreso de la Unión. A la manera de otros Sistemas Nacionales que ya están establecidos en la Constitución, el Sistema

¹¹⁹⁴ *Justicia Cotidiana* es un proyecto de consulta y propuesta que surgió de la encomienda que el Presidente de la República hizo al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a fines de 2014. Con base en los foros y consultas respectivos que organizó el CIDE con el apoyo de otras 17 instituciones, se elaboraron las iniciativas presidenciales que se comenta (<<http://www.gob.mx/justiciacotidiana>>, visita del 29 de agosto de 2016). Véase también Martín Reyes (2018).

Nacional de Impartición de Justicia tendría, de acuerdo con las iniciativas, el propósito de establecer “estándares a nivel nacional”, así como de “facilitar la articulación de políticas institucionales transversales y la coordinación para su implementación”.¹¹⁹⁵ En este esquema no puede descartarse la existencia de uno o varios organismos de carácter nacional —por ejemplo, una Escuela Judicial Nacional que tenga a su cargo la formación del personal jurisdiccional de todo el país— con funciones efectivas de coordinación y gobernanza del sistema judicial en su conjunto.

En síntesis, el propósito de resolver la problemática del amparo judicial, y en general los demás problemas de la impartición de justicia a los que está vinculado, obliga a reflexionar también sobre las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del modelo de organización judicial actual. Con independencia de la introducción de algún esquema de articulación o unificación organizacional, no hay duda de que una mayor cooperación y coordinación entre todos los órganos jurisdiccionales tendrá un impacto positivo en la calidad general de la justicia en el país.

IV. PERSPECTIVAS DEL CENTENARIO

El Congreso Constituyente de Querétaro ratificó abrumadoramente —por 139 votos contra cuatro— la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas, siguiendo la propuesta de don Venustiano Carranza y el dictamen de la Comisión de Constitución, en el sentido de que era necesario un medio de defensa contra las arbitrariedades de la justicia local, todavía sometida a la influencia de los gobernadores, y que, por tanto, sería injusto privar al pueblo mexicano de esa protección.¹¹⁹⁶ Durante el debate se adujeron otros argumentos importantes: la necesidad de que hubiera unidad en la justicia del país, de modo que se nivelaran las diferencias entre los estados;¹¹⁹⁷ que no había violación de la soberanía de los estados, porque sus atribuciones

¹¹⁹⁵ La iniciativa reconoce que existen asimetrías importantes en las capacidades humanas, materiales y financieras de los Poderes Judiciales en el país y que estas asimetrías se reflejan en los resultados que obtienen las personas que acuden a ellos para resolver un conflicto. El desafío consiste, por tanto, en elevar la calidad de la justicia en todo el país.

¹¹⁹⁶ En el dictamen de la Comisión se puede leer: “...dicha institución como garantía de la justicia forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y ... suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia”. Marván Laborde (2006, II, 2120).

¹¹⁹⁷ El diputado Pastrana Jaimes señaló lo siguiente: “...si no se establece la unidad del Poder Judicial federal que garanticé nuestra Constitución, tendremos un caos en la República, habrá veintiocho poderes judiciales en la República; cada Estado hará lo que quiera en ese sentido; en un Estado habrá garantías individuales, en otro Estado no las habría.... no ten-

estaban limitadas por el respeto a la Constitución General; que los Poderes Judiciales de los estados seguían teniendo la última palabra, en cuanto el amparo no era una instancia más, sino un instrumento para constatar si había habido o no violación de una garantía individual, regresando el fallo a la autoridad que lo había dictado para su corrección; que sería incongruente no aceptar la protección del amparo contra sentencias judiciales, cuando ya en el nuevo artículo 14 se habían detallado, como garantía individual, los requisitos que debían cumplir dichos fallos, tanto en la materia civil como en la penal; que en proyecto del Primer Jefe ya estaban corregidos algunos de los vicios y abusos del amparo que atacaba el voto particular; que los jueces y abogados de los estados cometían errores por falta de personal, así como de conocimientos, de práctica y de requisitos para la defensa de la libertad, etcétera.¹¹⁹⁸

Cien años después no han variado sustancialmente los argumentos con los que se desarrolla el debate, porque las condiciones que le dieron origen siguen presentes en buena medida. Como hemos visto, no hay confianza suficiente ni legitimidad para establecer filtros o criterios de selección para la interposición del amparo judicial, porque existe la opinión profesional, más o menos generalizada, de que sigue siendo necesario tener plenamente abierta la posibilidad de llevar los asuntos judiciales, de las instancias locales a la federal.

Sin embargo, la impresión de que nada ha cambiado en cien años es incorrecta. Sin duda ha habido avances importantes en el desarrollo de nuestra justicia, aunque no suficientes para justificar un cambio radical en la materia. Resulta de gran interés constatar que algunos de los cambios habidos en esta centuria dan respuesta y reconocen, en parte, la razón que tenía el voto particular de los constituyentes Medina y Jara, que se oponían al uso del amparo para revisar habitualmente las sentencias locales ordinarias.¹¹⁹⁹ En una de sus intervenciones, el diputado Medina expresó con gran claridad sus propósitos:

dríamos un poder que consideremos como la unidad de nuestra ley fundamental". Marván Laborde (2006, II, 2160).

¹¹⁹⁸ El debate del Congreso Constituyente puede leerse en Marván Laborde (2006, II, 2156-2207).

¹¹⁹⁹ Estrictamente hablando, el voto particular no negaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales cuando se cometiera un acto aislado que violara una garantía individual. Sin embargo, sostenía que en los juicios civiles y penales no había violación de garantías individuales. Véase la intervención del diputado Medina en Marván Laborde (2006, II, 2158).

...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; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados en la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes...¹²⁰⁰

Más aún, había que reconocer que la justicia federal también podía cometer arbitrariedades e injusticias al revocar las sentencias correctas de los jueces de los estados, por lo que el diputado Medina preguntaba: “¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema?”.

En efecto, el diputado Alberto González, quien intervino en contra del voto particular, reconoció que “...en los Estados ha habido funcionarios más rectos, más justos y más liberales que los abogados que estaban en la Federación, favorecidos, corrompidos al lado del dictador”.¹²⁰¹ Está claro, además, que si bien la justicia federal parecía gozar de mayor reconocimiento y prestigio que la local, el control ejercido por la dictadura porfiriana había afectado también a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial de la Federación, el cual, por tanto, no suscitaba confianza a los críticos de ese régimen. En sus memorias, José Vasconcelos (1882-1959) les dedica estas palabras a los funcionarios (judiciales) porfirianos:

Pero el funcionarismo porfirista, aparte de la burocracia, había llegado a constituir una especie de nobleza codiciada aun por los capitalistas. Confería privilegios negados al común de los mortales y garantizaba la seguridad personal. Daba patente de impunidad y gloria cortesana. Muchos funcionarios porfiristas fueron honorables... Pero cuidaba siempre don Porfirio de mezclar, a los ocho jueces de la capital, a los veinte magistrados de la Suprema Corte, dos o tres reconocidos bribones de los que se valía para forzar sentencias en los casos que le convinieren. Los “honrados” se doblegaban consolándose con no ser los autores sino apenas encubridores de la corrupción de la justicia. De los concussionarios y serviles decía el Caudillo en su léxico de estadista romo y vulgar, que eran el “retrete” necesario en toda casa. Por lo demás, a diario, las víctimas del civismo eran arrancadas de sus hogares para el fusilamiento sin que jamás protestase ningún magistrado. El mismo silencio que ha vuelto a amparar al callismo sellaba ya los labios de los jueces de la Suprema Corte...¹²⁰²

¹²⁰⁰ En Marván Laborde (2006, II, 2159).

¹²⁰¹ Marván Laborde (2006, II, 2171).

¹²⁰² Vasconcelos (2015, 260-261).

En resumen: no sería desatinado decir que los diputados Medina y Jara se adelantaron a algunos de los problemas que las reformas judiciales posteriores a la promulgación de la Constitución trataron de abordar para darles solución. El problema de la excesiva concentración de la justicia, particularmente a través del amparo judicial, se ha resuelto con la creación descentralizada de los Tribunales Colegiados de Circuito. El problema de falta de unidad de la justicia que esta descentralización puede acarrear se ha abordado a través de la resolución de las contradicciones de tesis por parte de la Suprema Corte de Justicia y los Plenos de Circuito. Se ha producido también una separación orgánica entre las materias estrictamente constitucionales —en las que se ha especializado la Suprema Corte de Justicia convirtiéndose sustancialmente en un tribunal constitucional— y las materias civiles y penales, como pedían los diputados Jara y Medina. Las escuelas de derecho se han multiplicado en toda la República, lo que ha dado oportunidad a que más personas tengan acceso a los servicios de un abogado en muchas más localidades del territorio nacional, si bien persiste el problema de la calidad de los estudios y del desempeño ético de la profesión.¹²⁰³ Por último, ahora existe también la posibilidad de que un órgano supranacional —la Corte Interamericana de Derechos Humanos— examine los fallos definitivos de la justicia federal —incluida la Suprema Corte de Justicia— cuando se alegue que éstos han cometido una “injusticia”, es decir, hayan violado un derecho humano reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por el Estado mexicano.

El amparo contra sentencias judiciales ha dejado de constituir la “imposible tarea” que temía don Emilio Rabasa, lo que no significa que la situación actual esté libre de obstáculos y distorsiones. El hecho de que los tribunales federales revisen una proporción importante de los fallos dictados en los procesos ordinarios del país no parece ser ya congruente con el desarrollo progresivo y el fortalecimiento de las instituciones en todos los órdenes de gobierno.¹²⁰⁴

En este sentido, quizá debamos aspirar a la situación que prevalece en los Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una “cuestión federal” (*federal question*), pero ello ocurre de manera muy selectiva, es decir, en una proporción muy reducida

¹²⁰³ Véanse los capítulos XII y XIII en el presente volumen.

¹²⁰⁴ Esta afirmación no desconoce que el hecho de que en los últimos años ha comenzado un proceso bastante visible de recentralización normativa, financiera e institucional en el país, como consecuencia de la presunta falta de eficacia de las instituciones locales. La pregunta es si la recentralización seguirá a largo plazo un modelo de coordinación, que sería lo deseable, o de subordinación de los órdenes locales al federal o nacional.

de asuntos (al menos en las materias no penales). Para llegar a tal situación de coexistencia de Poderes Judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrfia como de la ineficacia, resulta imprescindible continuar impulsando algunas de las líneas de reforma a las que nos referimos en el apartado anterior: desarrollar la especialización, así como la eficiencia interna de los tribunales; promover el mejoramiento constante en la calidad de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados; fomentar la uniformación y coordinación de los distintos órdenes e instancias de la justicia. En cambio, la creación de cada vez más tribunales en el ámbito de la justicia federal no parece ser una estrategia viable a largo plazo, y el intento de introducir filtros o criterios de selección en los amparos judiciales que llegan a los tribunales federales deberá esperar a que se supere primero la actual desconfianza en los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

La Constitución de Querétaro abrió en 1917 una nueva etapa en la evolución de nuestro sistema de justicia. Esta etapa no concluye aún, pues seguimos vinculados con el arco de problemas y soluciones que abordaron los constituyentes, problemas y soluciones que hunden sus raíces en el pasado y que empezaron a plantearse desde la consumación de la Independencia en 1821.

El mejor homenaje que podemos rendir entonces al Congreso y a la Constitución de Querétaro, al menos en esta materia, consiste en estudiar profundamente las circunstancias que enfrentaron los constituyentes, los debates que desplegaron, las soluciones que creyeron más adecuadas en su momento. La reforma de la administración de justicia sigue siendo un proceso vivo, inacabado. Debemos abordarlo con el espíritu del Congreso Constituyente, es decir, con una clara definición de los problemas, con voluntad firme de impulsar su solución, y con conciencia aguda del contexto y las circunstancias en las que tales reformas deberán surtir sus efectos.