

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo xx: entre la convivencia política y el rezago de la justicia*

Julio Bustillos**

I. INTRODUCCIÓN

En años recientes, como también lo ha hecho en el pasado, el Poder Judicial de la Federación¹ ha expresado preocupación en torno a la sobrecarga, y eventualmente el rezago, de asuntos en sus órganos jurisdiccionales. Con base en los informes que presenta el propio poder judicial se ha observado que entre los asuntos que más han generado, y aún generan, sobrecarga de trabajo en dichos órganos se encuentra el juicio de amparo, particularmente el llamado *amparo judicial o directo*,² que es un medio de impugnación extraordinario que permite revisar la constitucionalidad y la legalidad de las sentencias definitivas, tanto de los tribunales locales como de los federales.

Históricamente, el rezago del amparo judicial (denominado inicialmente así porque procedía solo contra sentencias judiciales locales) comenzó paulatinamente a

* El autor agradece el apoyo de Héctor Fix-Fierro para la elaboración y publicación de este trabajo.

** IJJ-UNAM.

¹ Por ejemplo, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte, Genaro David Góngora Pimentel, ha señalado: “Uno de los reclamos que, con razón, desde entonces ha venido planteando la sociedad, es que las resoluciones de los tribunales no se dictan con oportunidad. *El rezago es un problema que requiere un mayor compromiso de los juzgadores*”. Véase Góngora Pimentel, Genaro David, *Tercer Informe Anual de Labores*, México, SCJN, 2001, p. 10 (cursivas añadidas).

² Actualmente la magnitud del amparo directo es considerable, pues a este sector corresponde entre 60 y 70% del total de amparos que conforman los sectores del juicio de amparo. *Cf.* Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Amparo”, *Diccionario Jurídico Mexicano, t. I: A-CH*, México, Porrúa-IJJ-UNAM, 2005, p. 183.

JULIO BUSTILLOS

partir de las últimas décadas del siglo XIX, debido a que la interpretación que se dio al artículo 14 de la Constitución de 1857 (“Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él [...]”), en relación con los preceptos 101 y 102 de la misma norma fundamental, abrió las puertas para que todas las sentencias y resoluciones definitivas federales y locales en las que se considerara que se había aplicado inexactamente la ley, ya fuera por cuestiones procesales o de fondo, pudieran ser impugnadas mediante el amparo, produciendo con ello la “imposible” tarea de su despacho por parte del Poder Judicial de la Federación.³

Desde entonces se ha intentado eliminar, o en el mejor de los casos reducir, el rezago del amparo judicial de muchas maneras, entre las cuales destacan diversas iniciativas de reforma constitucional para modificar la composición y la competencia de los tribunales federales; algunas de las cuales no prosperaron, generalmente, por razones políticas.

Una de las pocas iniciativas que sí alcanzó este cometido fue la que, en 1908,⁴ presentó el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión para reformar el segundo

³ La frase la hemos acuñado a partir del de la obra de Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Tipografía de “El Progreso Latino”, 1906, cap. XII, p. 171.

⁴ El año 1908 fue de relativa calma política, aunque ya se gestaban los primeros indicios revolucionarios, sobre todo en el plano ideológico. Por ejemplo, el Partido Liberal Mexicano, encabezado por Ricardo Flores Magón, difundía sus principios antirreeleccionistas y antidictatoriales, mismos que en gran medida coincidían con lo que señalaba Francisco I. Madero en su obra *La sucesión presidencial en 1910*, publicada en 1908 en su natal Coahuila. La dictadura del general Porfirio Díaz, aunque en declive, seguía en vigor, por tanto, la relación entre los tres poderes federales continuaba siendo relativamente “razonable”. En el poder judicial, los ministros de la Suprema Corte veían con cierto beneplácito las iniciativas de reforma constitucional que el Ejecutivo federal presentaba ante los legisladores federales, y que estos aprobaban de buena manera y con calma, pues a los propios ministros también se les permitía realizar sus funciones judiciales con “tranquilidad”, tal y como lo reconocía el entonces presidente del Alto Tribunal, Demetrio Sodi. Refiriéndose a la reforma constitucional de 1908 al artículo 102, el ministro presidente señalaba que esta se había concretado precisamente por la cordial relación que existía entre esos dos poderes federales, y que dicha cordialidad y tranquilidad también se manifestaba en sus quehaceres diarios como poderes independientes. “Nosotros, en el Poder que representamos, para resolver los asuntos”, recapitulaba Sodi, “[primero] nos entretenemos en la lectura de los periódicos, en despachar nuestra correspondencia privada, en estudiar expedientes, en conversar con los compañeros, y por esta causa, cuando el presidente ordena que se recoja la votación, contestamos ‘como el ministro revisor’, sin saber realmente lo que votamos”. Sodi, Demetrio, *Procedimientos federales*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1912, p. 424.

Contrariamente a la versión anterior, F. Jorge Gaxiola ha sostenido que el vínculo armonioso (o sumiso) que imaginaba el ministro presidente respecto de los otros dos poderes en cuanto a dicha reforma no era tal, pues en 1908, cuando Emilio Rabasa propuso reformar “radicalmente” el artículo 14 constitucional, el propio general Díaz (con el que Rabasa simpatizaba) temió un rechazo por parte de algunos legisladores opositores y por eso fue que el Ejecutivo federal solamente

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

párrafo del artículo 102 de la Constitución de 1857 (que señalaba genéricamente la procedencia del juicio de amparo), proponiendo otorgar fundamento constitucional al amparo judicial en materia civil, y que este procediera solo “después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio [...]”.

Ya para entonces, el amparo judicial era más utilizado como recurso⁵ que como juicio, ya que, como se anotó, procedía no solo contra las sentencias judiciales locales, sino contra toda resolución judicial definitiva, estatal o federal. Se le empezó a denominar “amparo directo” cuando, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución de 1917, comenzó a interponerse directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (anteriormente, se iniciaba el procedimiento ante un juzgado de distrito, cuya resolución era revisada por la Corte; de ahí la denominación de “amparo indirecto”).

La “constitucionalización” del amparo directo a través de la Constitución de 1917 generó en poco tiempo un rezago considerable, lo que llevó nuevamente a plantear como solución la necesidad de restringir su procedencia e, incluso, su supresión.⁶ Con este propósito se propusieron tres iniciativas de reforma constitucional que en su momento fueron calificadas de “radicales”:⁷ la de 1922, presentada por el gobierno del presidente Álvaro Obregón; la propuesta realizada en 1944 por el presidente Manuel Ávila Camacho y, por último, la que inició el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres, en 1959.

propuso reformar el artículo 102 constitucional para que el amparo judicial fuera procedente únicamente contra sentencias definitivas. Véase Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional: orígenes, teoría y extensión*, pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955, p. XVI.

Para un panorama general sobre la relación entre la política y la justicia en la última década de la dictadura de Díaz (primera década del siglo XX), véase Cosío Villegas, Daniel, “El Porfiriato, era de consolidación”, *Historia mexicana*, México, vol. XIII, núm. 1, julio-septiembre de 1963, principalmente los últimos dos apartados.

⁵ Según Héctor Fix-Zamudio, la función del amparo judicial ha sido fundamentalmente la de un recurso de casación federal. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional, 1978*, México, El Colegio Nacional, 1979, pp. 101-155; reimpresso en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 237-284.

⁶ En realidad, como es sabido, por razones de supremacía constitucional, el amparo directo no se puede suprimir del todo, sino simplemente restringirse.

⁷ Generalmente, los opositores a dichas iniciativas las denominaban “radicales”, en cuanto a que aquellas formulaban supuestamente propuestas *extremas* de cambio en el sentido de eliminar totalmente una institución jurídica o reformar en gran medida el sistema judicial (principalmente en su parte orgánico-competencial). Aunque, como se deducirá *infra*, parte de los motivos para calificar de esa manera a dichas iniciativas se derivaba más de “estrategias” políticas que de razones jurídicas utilizadas por los actores divergentes para “justificar” su rechazo a tales iniciativas.

JULIO BUSTILLOS

Estas tres iniciativas radicales de reformas constitucionales sobre el amparo directo (que no fructificaron), así como las decisiones políticas tomadas en torno a las mismas (es decir, la relación entre “política” y “justicia”), constituyen el objeto de análisis de este trabajo. Nuestra pretensión es contestar las siguientes preguntas: ¿por qué no prosperaron estas reformas que no parecían encaminadas a manipular o subordinar a la justicia, sino a resolver sus problemas estructurales e incluso a darle mayor autoridad?; ¿cuáles fueron las razones políticas (y “jurídicas”) que influyeron quizá en el “congelamiento” de las iniciativas?; ¿por qué algunas de las propuestas de las iniciativas se retomaron y prosperaron más adelante?;⁸ ¿qué conclusiones podemos obtener de las respuestas dadas a las preguntas anteriores respecto a la relación entre “derecho” y “política”? En particular, cabe preguntarse si el derecho posee una “lógica” propia que sea, hasta cierto punto, independiente de la política.

El trabajo se divide en dos grandes apartados. En el primero II (*infra*), se describe el contexto y el contenido de las iniciativas “radicales” citadas, y se indican las razones que en su momento se esgrimieron para no aprobarlas. En el segundo III (*infra*), se propone un análisis jurídico y político de las iniciativas. En el último (IV *infra*), se explican las principales conclusiones que se pueden extraer de ese análisis.

II. LAS INICIATIVAS “RADICALES”

2.1. La iniciativa Obregón⁹

Durante el gobierno de Álvaro Obregón se elaboró una iniciativa de reforma constitucional “para limitar algunas garantías individuales y aumentar las causas de improcedencia del juicio de amparo”,¹⁰ particularmente en su sector conocido como amparo directo.

La propuesta de reforma de Obregón se dio a conocer en octubre de 1922, durante el Segundo Congreso Jurídico Nacional, en el que surgieron diversas posturas. Así, por ejemplo, Ignacio Bravo Betancourt se pronunció en contra, por considerar

⁸ Por ejemplo, parcialmente, en las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950 y el 10 de agosto de 1987, de las cuales se hará mención adelante.

⁹ Véase, de forma completa, la iniciativa Obregón, dada a conocer por la entonces Secretaría de Gobernación, en *Proyecto de reformas a la Constitución federal para la reorganización del poder judicial y restringir las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, Imprenta Modernista, 1922, consultable en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. I, núm. 52, año I, 14 de noviembre de 1922, pp. 2-17.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

que dicha iniciativa solo tenía el propósito de “someter la justicia al Ejecutivo”, tanto en la esfera local¹¹ como en la federal.¹²

Dos meses después, el 14 de noviembre de 1922, el poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular era Plutarco Elías Calles, envió a la Cámara de Diputados el ya cuestionado proyecto de reformas constitucionales, donde era previsible que fuera rechazado, debido a la mayoría opositora a Obregón que integraba el Congreso federal.¹³

La iniciativa del Ejecutivo federal, se dijo, era extremosa, pues reflejaba en buena medida el pensamiento de Emilio Rabasa, considerado un jurista “radical” en virtud de las propuestas que, años atrás, había formulado sobre el amparo directo en uno de sus libros.¹⁴ En la iniciativa Obregón se había retomado, en forma ampliada, la tesis que el propio Rabasa había expuesto un año antes, durante el Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921.¹⁵

¹¹ La oposición de Ignacio Bravo Betancourt, en lo relativo al amparo directo, era contra la propuesta de la iniciativa Obregón de otorgar a los tribunales locales competencia para resolver las impugnaciones a sus propias resoluciones definitivas cuando se rebatiera la inexacta aplicación de la ley, lo cual, según Bravo Betancourt, permitiría que los poderes ejecutivos estatales interfirieran en el sentido de dichas resoluciones, debido al control que aquellos ejercían sobre los órganos jurisdiccionales del fuero común. Cfi: Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, SCJN, 1996, pp. 25 y 85.

¹² El sometimiento que pretendía efectuar el Gobierno de Obregón en la esfera federal, y que fue lo que en realidad generó la mayor oposición política a su iniciativa, era en el sentido de suprimir la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, aprovechando que el Constituyente de 1917 la había establecido a partir de junio de 1923, es decir, que en menos de dos años los ministros no podrían ser removidos fácilmente de sus cargos. La iniciativa Obregón proponía que fuera el propio presidente de la República, y no el Congreso, quien designara a los ministros y que pudieran ser removidos cuando su actuación no fuera “apegada a la ley”. *Excelsior*, 5 de noviembre de 1922, citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón...*, *cit.*, p. 25.

¹³ La mayor oposición que encontró la iniciativa Obregón en el poder legislativo fue fundamentalmente en el Senado, especialmente, por parte de los senadores que representaban a los sectores laborista y agrarista, así como los llamados “peleceanos”, por pertenecer al Partido Liberal Constitucionalista. Dicha oposición se vio claramente reflejada cuando se presentó el momento político en que, por mandato constitucional (art. 73, frac. XXV), debían acordar ambas cámaras, como Colegio Electoral, el nombramiento de los 11 ministros de la Corte y sobre su inamovilidad, ya que, de no hacerlo, y prosperando la iniciativa del Gobierno del presidente Obregón, los ministros serían designados —y eventualmente removidos— por él mismo. Véase la nota anterior, así como *El Universal*, 19 de julio de 1923, citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón...*, *cit.*, p. 26.

¹⁴ Véase Rabasa, Emilio, *op. cit.*

¹⁵ Véase la *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, reunido en la ciudad de México el 14 de septiembre de 1921 y clausurado el 12 de octubre del mismo año, México, Imp. M. León Sánchez, Sucesores, 1921.

JULIO BUSTILLOS

Ahora bien, lo que fundamentalmente adoptaba la iniciativa Obregón de las ideas de Rabasa era la propuesta de suprimir la procedencia del amparo directo en materia civil, cuando se impugnaran las resoluciones definitivas por inexacta aplicación de la ley, precisamente, a través de la eliminación del enunciado “[...] por inexacta aplicación de la ley”, que daba fundamento a dicha impugnación y que convertía formalmente en una garantía individual la legalidad de las sentencias judiciales.¹⁶ La iniciativa Obregón justificaba su propuesta en los siguientes términos:

La exacta aplicación de la ley es propia y exclusiva de jueces infalibles. Estos no han existido, ni existirán jamás, dada su naturaleza humana. Sin embargo, el ser juzgado por jueces infalibles es lo que el artículo 14 ha proclamado como derecho natural del hombre, ofreciendo a este que, cuando se le aplique inexactamente la ley, una Corte especial lo amparará y protegerá contra ese agravio, olvidando que el tribunal encargado de otorgar esa protección es tan falible como todos los demás.¹⁷

Otra de las cuestiones que se señalaron en la iniciativa del Ejecutivo federal fue que la Ley de Amparo de 1919, vigente en esos momentos, no contenía un procedimiento rígido que permitiera vigilar que los jueces de amparo no otorgaran la protección de la justicia federal de manera ilimitada, ya que, según se afirmaba en la iniciativa en comentario, “a la facilidad con que el amparo es concedido se debe la mayor parte de las violaciones que sufre la justicia con perjuicio de la sociedad”.¹⁸

Los que abusaban del amparo directo civil por inexacta aplicación de la ley, según el Gobierno federal, perseguían intenciones diversas a los objetivos que se buscaban a través de dicho medio de impugnación. En la iniciativa Obregón se denunciaba esa situación del modo siguiente:

Los quejosos no buscan la exacta aplicación de la ley, sino la manera de que esta no sea violada en su beneficio. Interponen el amparo con ese objeto, y saben que si no se les concede, por lo menos obtienen la demora por dos o tres años en la ejecución de los fallos, con lo cual logran una ventaja indudable, causando irreparables perjuicios a la otra parte.¹⁹

¹⁶ La redacción del artículo en comentario que proponía el Gobierno de Obregón era la siguiente: “Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

¹⁷ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón...*, cit., p. 356.

¹⁸ *Ibidem*, p. 334.

¹⁹ Ante la inconveniencia de la demora de los juicios, y en referencia a la tramitación del amparo ante los jueces de distrito, el Ejecutivo federal señaló en su iniciativa lo siguiente: “[...] se establece que

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

Según el Gobierno federal, este tipo de exceso que perpetraban los quejosos mediante el uso del amparo directo en materia civil, con el subterfugio de hacer respetar la garantía de la exacta aplicación de la ley, causaba, entre otras cosas, el rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que —pronosticaba la iniciativa Obregón— “con esta reforma disminuirían en un 90% los amparos civiles [...] toda vez que las demandas relativas, casi en su totalidad, se fundan en la violación de la garantía expresada”.²⁰

Además de las anteriores preocupaciones que se señalaban en la iniciativa del gobierno de Obregón en torno al amparo directo civil, hubo otras respecto de las materias restantes en las que el amparo directo también era procedente. Por ejemplo, sobre el amparo directo penal se aducía lo siguiente: “Es el mismo caso que en la civil, pues tan falibles son [los jueces] en un campo como en el otro. Solamente se prohíbe aplicar penas por analogía o mayoría de razón, lo cual solo requiere para el juez buen sentido y honradez, por lo que es fácil de decidir en el caso de presentarse un juicio de amparo”.²¹

Respecto al amparo directo en materia administrativa, se pretendió aplicar la misma propuesta formulada sobre los amparos directos de naturaleza civil y penal, en el sentido de que dicho amparo fuera procedente solo contra los actos de autoridades, administrativas o judiciales cuando no existiera ningún recurso o medio de impugnación disponible o, si existía, hasta no haberlo agotado.²²

Por otro lado, con la propuesta, ahora ampliada, de suprimir el amparo directo en las materias civil y penal —por inexacta aplicación de la ley—, la iniciativa del gobierno de Obregón pretendía favorecer al llamado “federalismo judicial”, es decir, una relación más equilibrada entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales locales. El sentido de esta propuesta era que los tribunales locales (funcionando como tribunales de casación) tuvieran facultades para conocer y concluir en definitiva los asuntos contra sentencias judiciales del fuero común, con el fin de descargar de esta función a la Corte. El Ejecutivo federal detallaba dicha problemática sobre el federalismo judicial y justificaba su propuesta con las siguientes palabras:

Según los términos en que está redactado el artículo 14 vigente, en concordancia con la Ley de Amparo, los estados son víctimas de una restricción en su soberanía, toda vez que las sentencias de sus tribunales son revisadas por los de la Federación, y que, a pretexto

el amparo será un juicio breve, dejándose amplia libertad para que la ley lo reglamente como un verdadero juicio, en el que haya un término de prueba improrrogable, y en el que se conceda a los jueces un plazo prudente para que dicten sus fallos”. *Ibidem*, pp. 357 y 359.

²⁰ *Ibidem*, pp. 62 y 357.

²¹ *Ibidem*, p. 62.

²² *Idem*.

JULIO BUSTILLOS

de inexacta aplicación de la ley, estas sentencias pueden ser reformadas o nulificadas en lo absoluto. El proyecto consulta la supresión del amparo por inexacta aplicación de la ley tanto en materia civil como en materia penal, o lo que es lo mismo, devuelve a los estados esa parte de su soberanía absorbida por la Federación. De esta suerte se establecerá una separación bien marcada entre las funciones del Poder Judicial federal y las de los poderes judiciales de los estados, para que cada quien desempeñe su respectiva misión con absoluta independencia.²³

La propuesta del Ejecutivo federal de otorgar a los tribunales locales (en función de casación) competencia para conocer de las impugnaciones que se hicieran a sus propias sentencias y resolverlas en definitiva había sido ya examinada por algunos sectores, por ejemplo, por Antonio Ramos Pedrueza —en representación de la recién creada Barra Mexicana de Abogados—, quien consideraba acertada la iniciativa Obregón, en virtud de su propuesta de modelo judicial a nivel local. En efecto, en el ámbito federal el amparo directo ya era una verdadera casación, pues en la práctica “la Suprema Corte de Justicia constituía un verdadero tribunal federal de casación semejante a la Corte de Casación de Francia o de Italia”,²⁴ de modo que, según Ramos Pedrueza, solo si no se deja

[...] a los tribunales de los estados el pronunciar la última palabra en la aplicación de los Códigos Civil, de Procedimientos y de Comercio, puede continuarse con la organización absurda, incompatible por completo con la orientación nueva del recurso de amparo, orientación sancionada por el texto del artículo 14 y consagrada por la aceptación tácita de los tribunales locales del foro nacional, y consagrada también en la nueva fórmula que convierte a la Corte en el tribunal federal de casación de todo el país.²⁵

Otra de las propuestas que se formulaba en el proyecto de Obregón con el fin de solucionar el problema del rezago de los amparos directos ante la Suprema Corte era la modificación de su estructura orgánico-administrativa, en el sentido de aumentar el número de ministros y de crear tres salas, de modo que la Corte ya no solo funcionaría en Tribunal Pleno.²⁶

²³ *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. I, núm. 52, año I, 14 de noviembre de 1922, p. 5.

²⁴ Véase Ramos Pedrueza, Antonio, “La reorganización de la Suprema Corte de Justicia”, *Conferencias*, México, Eusebio Gómez de la Puente, 1922, pp. 27-64.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Además, en el art. 94 del proyecto de Obregón se proponía que la SCJN se integrara por 10 ministros propietarios y tres supernumerarios, es decir, 13 ministros en total, cantidad que se justificaba por el bajo presupuesto con que contaba el erario para tal objetivo. *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón...*, cit., pp. 352 y 353.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

La iniciativa del poder Ejecutivo federal era congruente con la preocupación que, sobre la problemática del amparo directo, mostraba el Poder Judicial de la Federación, según se constata en el *Informe de labores* rendido el 16 de mayo de 1923 por el entonces presidente de la Corte, Gustavo A. Vicencio:

La verdad se impone: el Tribunal en Pleno nunca podrá fallar juicios en cuanto al fondo, resolviendo las delicadas, difíciles y, en ocasiones, trascendentales cuestiones que encierran, en cantidad suficiente para estar al corriente de los asuntos que diariamente entran, pues estos, por término medio, llegan a 550 por mes, y es imposible que se despachen todos en igual término. Comprendiéndolo así el Ejecutivo de la Unión, ha iniciado, a su vez, y el Congreso general se ocupa ya de estudiar las reformas indispensables, tanto por lo que toca a la organización de la Suprema Corte, como por lo que se refiere a la restricción del juicio de amparo.²⁷

Ahora bien, no obstante las claras propuestas formuladas en la iniciativa Obregón, y apoyadas en lo general por el Poder Judicial de la Federación, el 11 de octubre de 1923 las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados presentaron un dictamen en el cual rechazaron dicha iniciativa por considerar que en ella no se garantizaba la imparcialidad e independencia de los jueces locales:

Nosotros consideramos que suprimir el amparo como recurso contra las disposiciones judiciales por inexacta aplicación de la ley, sería desoír una de las voces más inconfundibles y estentóreas del sentimiento nacional. En la exposición de motivos de las reformas propuestas, se afirma que los jueces son falibles, y que por esa razón no se puede considerar una garantía por inexacta aplicación de la ley. La garantía del artículo 14 no es ciertamente una garantía contra la falibilidad de los jueces, sino contra su parcialidad y su incondicionalidad a las autoridades locales. En ese sentido, el recurso ante la Suprema

²⁷ *Informe de labores*, México, SCJN, 1923. La siguiente información estadística sobre el amparo directo y el amparo directo en revisión es la que presentó el ministro presidente Vicencio, correspondiente a los cuatro años de su mandato, periodo que coincidió con el del entonces presidente de la República Álvaro Obregón (del 1 de junio de 1919 al 15 de mayo de 1923):

	<i>Entradas</i>	<i>Salidas</i>	<i>Pendientes</i>
Amparos directos penales	1 153	434	719
Amparos directos civiles	1 993	711	1 282
Amparos directos penales en revisión	2 057	710	1 347
Amparos directos civiles en revisión	3 101	781	2 320
Amparos directos administrativos en revisión	3 748	1 052	2 696

Corte no solo obra como una defensa eficaz, sino como un moderador de la parcialidad de la justicia local.

Las Comisiones dictaminadoras concluían del siguiente modo:

La afirmación de que la revisión de las sentencias dictadas por los tribunales del país está en abierta pugna con el sistema federativo, es enteramente inconsistente [...]. Tratándose de la soberanía de los estados, está ya hecha en la conciencia popular la conclusión de que esa soberanía solo consiste en una serie de derechos que la Constitución asegura a los estados, cuyos derechos cuando la conveniencia pública imperiosamente lo exige, deben ser restringidos [...]. En consecuencia, si el recurso de amparo contra las resoluciones de la justicia local es una necesidad nacional, todo argumento sobre la vulneración del sistema federal es inconducente e insostenible [...]. Por todas estas razones, las Comisiones dictaminadoras rechazan la enmienda que se propone.²⁸

Como es de apreciarse, la iniciativa Obregón tenía el objetivo optimista de transformar radicalmente el amparo directo, pero “ante una opinión pública muy contraria, la iniciativa fue retirada”.²⁹ No obstante, las propuestas en la malograda iniciativa serían retomadas, en algunos de sus puntos, en otras iniciativas posteriores que sí prosperaron y que lograron aminorar temporalmente el problema del rezago del amparo directo.³⁰

²⁸ *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. III, núm. 21, año II, 16 de octubre de 1923, p. 8.

²⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón...*, cit., p. 85. En referencia a la malograda iniciativa de Obregón de 1922 para suprimir el amparo directo, Lucio Cabrera Acevedo ha comentado: “La restricción del amparo en materia civil o en cualquiera otra no puede implantarse como remedio supremo a los males que aquejan a la Justicia federal, porque el juicio de amparo en su actual estructura y especialmente como garantía contra la ilegalidad de las resoluciones judiciales de todo orden se incorpora a una tradición que significa para nuestro pueblo conquista intangible”. Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, SCJN, 2002, p. 148.

³⁰ El 19 de abril de 1928, Álvaro Obregón, siendo el único candidato (en su segunda postulación) a la presidencia de la República para las elecciones de ese año, presentó nuevamente una iniciativa de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión, la cual en esta ocasión sí fue aprobada, en la sesión del 18 de mayo del 1928, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, entrando en vigor, según lo dispuso el art. 1 transitorio del respectivo proyecto, el 20 de diciembre del mismo año. No obstante, cabe advertir que, si bien dicha reforma constitucional de 1928 no incluyó al amparo directo, sí contribuyó a reducir el rezago de este medio de impugnación, por lo menos en la Suprema Corte, ya que con la reforma judicial aludida se aumentó el número de ministros, de 11 a 16, y se establecieron tres salas especializadas (la civil, la penal y la de índole administrativo). Véanse las versiones íntegras de la exposición de motivos y el proyecto de ley en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. II, núm. 61, año II, 18 de mayo de 1928.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

2.2. Iniciativa Ávila Camacho³¹

El 21 de diciembre de 1944, el presidente Manuel Ávila Camacho presentó ante el Congreso federal dos iniciativas de reforma constitucional en materia del Poder Judicial de la Federación y juicio de amparo, en el sentido de otorgar facultades a los tribunales de circuito para conocer de diversos juicios federales —principalmente el amparo directo— y establecer límites a la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El objetivo fundamental de dichas iniciativas era el de resolver el problema del rezago del amparo directo ante los órganos jurisdiccionales federales, particularmente ante la Corte,³² así como regular la facultad que tenía el Ejecutivo federal para promover ante el Congreso la destitución de los funcionarios judiciales que “no cumplieran con la ley”, pues no era suficiente consagrar la inamovilidad judicial,³³ sino que “[...] era probable la mala conducta de los jueces, magistrados y aun ministros de la Suprema Corte”.³⁴ Ambas iniciativas provocaron diversas

³¹ El texto completo de las iniciativas Ávila Camacho puede verse en Rangel y Vázquez, Manuel, *El control de la constitucionalidad de las leyes y el juicio de amparo de garantías en el Estado federal. La defensa integral de la Constitución*, México, Cultura, 1952, pp. 477-490. La primera iniciativa Ávila Camacho, como se verá más adelante, fue antecedente directo para la reforma judicial de 1950 que creó los tribunales colegiados de circuito.

³² Una de las razones por la que el Gobierno de Manuel Ávila Camacho había determinado elaborar y presentar la primera iniciativa de reforma constitucional de 1944, era que, tres años atrás, es decir, durante el primer año de su mandato presidencial, el pleno de la Suprema Corte había informado sobre el apremiante problema del rezago existente —en su mayoría de amparos directos— en dicho órgano, especialmente en su tercera sala (civil), el cual ascendía a 9,386 asuntos. *Cfr. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. D. Salvador Urbina, al terminar el año de 1941*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1941, pp. 7-27.

³³ Conviene recordar que en 1928 se otorgó al presidente de la República la facultad de pedir ante el Congreso de la Unión la destitución de los funcionarios judiciales federales, así como del Distrito y territorios federales que incurrieran en mala conducta. En 1934 se eliminó la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, fijando en seis años, coincidentes con el periodo de gobierno presidencial, su permanencia en el cargo. Al iniciar su gobierno, el presidente Ávila Camacho envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional (16 de diciembre de 1940), mediante la cual se restableció la inamovilidad de los ministros y se moduló la facultad presidencial citada, pues se estipuló en la iniciativa que el “presidente de la República, antes de pedir la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud” (esta facultad presidencial se eliminó de la Constitución a comienzos del periodo del presidente Miguel de la Madrid). La reforma fue aprobada, pero el decreto se publicó en el *Diario Oficial* hasta el 21 de septiembre de 1944. Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, SCJN, 2000, *passim*.

³⁴ Para este propósito se propuso crear la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia y, por ende, reformar el art. 89, frac. XIX —sobre las facultades del presidente de la República— de la Constitución Federal. *El Universal*, 23 de diciembre de 1944,

JULIO BUSTILLOS

reacciones de oposición, inclusive en la propia Corte (al parecer, varios ministros amenazaron con renunciar), y es probable, como apunta Lucio Cabrera, que su unión haya conducido a que ninguna tuviera éxito, no obstante el beneplácito y la intención de aprobarlas que inicialmente había manifestado el Senado de la República.³⁵

En la exposición de motivos de la primera iniciativa Ávila Camacho se manifestaba que algunas de las causas que originaban el rezago eran la procedencia excesivamente amplia del amparo directo y las funciones, diversas al control de constitucionalidad, que los órganos jurisdiccionales federales venían desarrollando, y que fundamentalmente no les competían:

El juicio de amparo, cuyo prístino objeto era tutelar los derechos del hombre, ha ido extendiéndose paulatinamente hasta declararse procedente en materia civil; y, a través de la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Carta fundamental, el Poder Judicial de la Federación se ha convertido, consiguientemente, en órgano de control de la legalidad de los actos de las autoridades de todo el país.³⁶

Para solucionar en lo posible el problema señalado, el Ejecutivo federal proponía otorgar competencia a los tribunales de circuito para que conocieran de los amparos directos, especialmente, los interpuestos contra la inexacta aplicación de la ley. Además, proponía los siguientes criterios para seleccionar los asuntos que se ventilarían ante la Suprema Corte y ante los tribunales de circuito: el alto tribunal conocería de los amparos que implicaran cierta importancia y trascendencia, mientras que el resto de los amparos sería remitido a los mencionados tribunales de circuito.

A pesar de que las propuestas en materia competencial —para cambiar la distribución de la carga de trabajo— daban pauta para considerar la necesidad de complementarlas con otras modificaciones, la primera iniciativa de Ávila Camacho no preveía alterar la estructura orgánica de la Corte ni, mucho menos, introducir restricciones al amparo.³⁷

Ahora bien, a principios de 1945 la comentada iniciativa de reforma constitucional fue examinada por algunos juristas como José María Truchuelo y Alfonso Noriega Cantú. El primero elaboró un estudio en el que consideraba que vendría el caos si se concedía facultades de interpretar la Constitución a la Corte y a los magistrados de circuito; se complicaría la administración de justicia, habría diversas jurisprudencias, y el rezago de la Corte pasaría a los tribunales de circuito. Y en una entrevista ofrecida al periódico *El Universal*, insistió en el grave error de haber reformado el

citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho...*, cit., p. 166.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 382.

³⁷ *Ibidem*, p. 158.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

artículo 111 constitucional, pues este “subordina[ba] a los ministros del alto tribunal al presidente de la República”, y sugirió que la solución al problema del rezago era la creación de otra sala de la Corte.³⁸ Por su parte, Noriega Cantú, refiriéndose a las propuestas generales que se formulaban en dicha iniciativa, advertía que

[...] la reforma debe ser cautelosa y debe evitar la imitación innecesaria de instituciones anglosajonas y del funcionamiento de los tribunales federales de los Estados Unidos. La competencia y organización de los tribunales de circuito son temas muy delicados. ¿Deben conocer los asuntos civiles exclusivamente o también penales y del trabajo? Habría una desaparición de la centralización de la justicia, lo que ha sido una salvación para todos los habitantes, pues el centralismo no es arbitrario sino que corresponde a necesidades históricas, ya que jamás ha habido confianza en las autoridades judiciales locales.³⁹

Además de las observaciones que había emitido el foro, la mayor oposición a la primera iniciativa Ávila Camacho se había encontrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde, el 10 de abril de 1945, el Pleno había considerado que dicha iniciativa no era viable por tres razones fundamentales: primeramente, porque al eliminar del alto tribunal la tutela del control de legalidad sobre las resoluciones definitivas locales —es decir, privarla del conocimiento del amparo directo—, privaría completamente a dicho tribunal de su función de órgano supremo. En segundo lugar, la iniciativa Ávila Camacho, con base en esta transferencia competencial, crearía “pequeñas cortes supremas” a las que se trasladaría el rezago. Por último, la concepción doctrinal de “control de legalidad”, plasmada en dicha iniciativa, era contraria al texto del artículo 14 constitucional.⁴⁰

Las razones generales que habían señalado los ministros de la Corte contra la iniciativa Ávila Camacho contribuyeron a que el Congreso federal no la aprobara. Sin embargo, los motivos específicos que dieron pauta para rechazarla, por parte de los ministros, seguramente no se sabrán, ya que las fuentes directas de lo acontecido curiosamente se extraviaron.⁴¹ La misma incógnita se ha manifestado en los registros

³⁸ La entrevista completa —con argumentos más políticos que jurídicos— dada por el también diputado constituyente Truchuelo puede verse en *El Universal*, 26 de febrero de 1945, *ibidem*, p. 171.

³⁹ *Ibidem*, p. 170.

⁴⁰ Véase Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 153 y 154.

⁴¹ Lucio Cabrera Acevedo, quien realizó una investigación sobre la Suprema Corte durante el periodo 1940-1946, advertía en la introducción a la misma: “En el presente estudio sobre el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho no fue posible consultar las versiones taquigráficas de las discusiones que tuvieron los ministros de la Corte Suprema en los diversos asuntos [...]. La razón fue que dichas versiones taquigráficas desgraciadamente están extraviadas o fueron destruidas hace varios años, según informes fidedignos”. Sin embargo, el propio Cabrera Acevedo, con base en un análisis detallado y reflexivo sobre las verdaderas causas que propiciaron el rechazo de la iniciativa Ávila Camacho, ha afirmado que la oposición de la Corte “fue debido a la unión de estas dos iniciativas

del Congreso federal, pues no existe información sobre el debate, si es que lo hubo, para rechazar la iniciativa Ávila Camacho, ni de los detalles de lo que ocurrió durante los cinco años siguientes a su presentación. Solamente, 15 años más tarde, en un *Diario de los Debates*, se señaló escuetamente que la iniciativa Ávila Camacho, tildada de radical, había permanecido en suspenso durante cinco años en espera de ser aprobada por las legislaturas de los estados, es decir, “el proyecto quedó lamentablemente abortado”.⁴² Como consecuencia de no haberse aprobado la primera iniciativa Ávila Camacho, para diciembre de 1945, se había provocado un incremento en el rezago del amparo directo en los órganos jurisdiccionales federales, según exponía el presidente de la Suprema Corte, Salvador Urbina, quien especificaba que solamente en la tercera sala (civil) había un rezago de 15 834 expedientes, mayormente de amparos directos. Para resolver tal cuestión, el ministro Urbina, retomando la iniciativa Ávila Camacho, proponía lo siguiente: “Es indispensable una reforma al Poder Judicial de la Federación para que solamente los asuntos de fundamental problema constitucional sean resueltos por la Suprema Corte y los demás los fallen los tribunales superiores comunes o federales en forma definitiva”.⁴³

Posteriormente al rechazo de la primera iniciativa del gobierno de Ávila Camacho, continuaron expresándose observaciones y reflexiones en torno a la misma. Por ejemplo, en 1946, se publicaron en la Suprema Corte de Justicia algunas de las críticas, pero más desarrolladas, que en su momento se habían emitido en contra de dicha iniciativa, principalmente las referidas a las posibles consecuencias de la delimitación competencial:

Basta consultar las estadísticas o tener un mediano conocimiento del juicio de amparo para comprender que en los juicios civiles o penales principalmente, y aun en muchos de carácter administrativo, solo se alega el control de la legalidad como lo llama la iniciativa [...]. Resulta así que se priva a la Suprema Corte de la principal función constitucional encomendada ahora a ella.⁴⁴

que ninguna fue aprobada a pesar de que el Senado inicialmente manifestó su beneplácito e intención de aprobarlas”. En otras palabras, los ministros del Alto Tribunal, argumentando las posibles cuestiones técnicas que se derivarían de la eventual aprobación de la primera de las iniciativas, no manifestaron abiertamente los motivos de fondo que les afectaban mayormente, a saber, la limitante de su inamovilidad cuando “no cumplieran la ley” o “mostrarán mala conducta” —según el criterio del Ejecutivo federal—, que era lo que se proponía en la segunda iniciativa. Por tanto, es posible deducir que los ministros optaron por acordar políticamente con el Gobierno de Ávila Camacho que no se aprobara ni una ni otra iniciativa. Véase la nota 33, así como Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho...*, cit., pp. 25 y 168.

⁴² *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, pp. 45 y 46.

⁴³ *Ibidem*, p. 176.

⁴⁴ Pallares, Eduardo, *El problema del rezago de los juicios de amparo en materia civil*, México, SCJN, 1946.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

En 1959, el senador Guillermo Ramírez Valadez había expuesto otras observaciones en torno a la malograda iniciativa Ávila Camacho, en relación con los conceptos doctrinales que habían servido de base a dicha iniciativa para proponer la delimitación competencial de los órganos jurisdiccionales ya referidos: “la diferencia entre el control de constitucionalidad y el de legalidad ha tenido más sentido teórico que práctico, pues desde sus primeras realizaciones el amparo surge como sistema que garantiza el cumplimiento de las leyes ordinarias”.⁴⁵

Por último, también en 1959, Mariano Azuela Rivera, quien había formado parte de la Comisión de Estudios Legislativos y Jurídicos de la Procuraduría General de la República (dependencia en la que se elaboraron las dos iniciativas Ávila Camacho), reflexionaba sobre los posibles errores cometidos en la elaboración de la primera iniciativa, especialmente al intentar imponer posturas “radicales” sobre la arraigada costumbre social en torno al amparo directo:

Entonces yo sentí que todos mis entusiasmos teóricos, en relación con las ideas de Vallarta, con las ideas de Rabasa, tenían eficacia en el círculo estrecho de la cátedra, pero que el pueblo, quizá con un instinto mucho más certero que los teóricos, se aferraba a la conservación de una tradición en que la Corte es el tribunal supremo, defensor de la constitucionalidad y defensor de la legalidad.⁴⁶

2.3. Iniciativa Brena Torres⁴⁷

El 19 de septiembre de 1959, el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a la Constitución Federal, la cual tenía como objetivo primordial proponer los cambios necesarios que ayudaran al Poder Judicial de la Federación a cumplir de manera real el mandato constitucional de administrar justicia pronta y expedita,⁴⁸ particularmente en materia de amparo directo y, por ende, solucionar en la medida de lo posible el rezago de dicho medio de impugnación en los órganos jurisdiccionales federales.

⁴⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, p. 32.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁷ Véase la iniciativa completa de Brena Torres en el *Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, t. II, núm. 7, año II, 22 de septiembre de 1959, pp. 5-9; y en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 1005-1008.

⁴⁸ Los objetivos de la iniciativa Brena Torres, contenidos en una parte de la exposición de motivos de la misma, son citados y analizados en Brena Sesma, Ingrid, “Un ‘radical’ proyecto de reformas al Poder Judicial,” en Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, p. 38.

JULIO BUSTILLOS

Según Brena Torres, la causa fundamental de la lentitud en el despacho y, consecuentemente, de la existencia del rezago, particularmente en la Corte, era la errónea facultad que a esta se le había otorgado para resolver las impugnaciones de las resoluciones definitivas contra la aplicación inexacta de la ley, cuestión que planteaba de la siguiente manera:

El ahogo que actualmente padece la Suprema Corte de Justicia deriva fundamentalmente de que se le ha dado competencia para conocer de los juicios de amparo relativos al control de legalidad, como tribunal de última instancia, con descuido de su más alta función de supremo guardián de la Constitución general de la República y de nuestro régimen federal.⁴⁹

Para lograr los objetivos señalados en la iniciativa, Brena Torres propuso eliminar la competencia de la Corte para conocer del amparo directo cuando se impugnaran resoluciones definitivas en materia de legalidad emitidas tanto por órganos judiciales como administrativos, y otorgar dicha facultad (del control de legalidad) a los recién creados tribunales colegiados de circuito. Las resoluciones definitivas podrían impugnarse, se especificaba en la iniciativa, contra las violaciones de legalidad cometidas tanto en la propia sentencia como durante la secuela del procedimiento.

Ahora bien, la iniciativa del senador Brena había sido examinada por diversos sectores que emitían opiniones favorables y desfavorables. Por ejemplo, uno de los ministros de la Suprema Corte, José Castro Estrada, a los pocos días de haberse dado a conocer la iniciativa, había vertido consideraciones a favor de la misma con las siguientes palabras:

La iniciativa enfoca la solución del problema relativo a la reorganización del Poder Judicial en una forma plausible, con miras no solo a resolver el problema del actual rezago de los asuntos acumulados (en su mayoría de amparos judiciales) en nuestro Máximo Tribunal, sino también a prevenirlo y evitarlo para siempre restituyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su rango de auténtico poder constitucional.

Y concluía Castro Estrada: “El sistema adoptado en la iniciativa del senador Brena Torres en principio es correcto, aun cuando debe completarse”.⁵⁰

Para José Castro Estrada, la propuesta de Brena Torres, en cuanto al otorgamiento de facultades a los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía que la Suprema Corte, le parecía acertada, ya que —sostenía el ministro—:

[...] ha habido y hay en la República magistrados de circuito mejor preparados que algunos ministros de la Corte [...]. ¿Por qué entonces no habrían de resolver los tribunales

⁴⁹ Citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, México, SCJN, 2001, p. 166.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 167 y 171.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

colegiados de circuito los amparos relativos al control de la legalidad, con el acierto con que ahora pudieran hacerlo las diversas salas de nuestra Suprema Corte.⁵¹

No obstante la opinión favorable que se había manifestado sobre la iniciativa Brena Torres, esta se revirtió cuando, el 28 de octubre de 1959, Ignacio Burgoa Orihuela, ante la tribuna del Senado, la criticó severamente. Burgoa sostenía que era equívoca la propuesta de privar al alto tribunal de la competencia del conocimiento del amparo directo, ya que “produciría el efecto de que la Suprema Corte solo tuviese una injerencia muy reducida en la vida jurídica de México, misma que, por modo casi total, estaría regida y desarticulada anárquicamente por los tribunales colegiados de circuito, autónomos entre sí, sin ninguna jerarquía ni unidad”.⁵²

Las anteriores posturas a favor y en contra de la iniciativa Brena Torres fueron examinadas por la Comisión Especial de Reformas Constitucionales en Materia de Justicia Federal del Senado, la cual, según el dictamen de 24 de noviembre de 1959, consideró rechazar dicha iniciativa.

Según la Comisión respectiva, algunas de las razones para emitir dicho rechazo fueron las siguientes: por lo que respecta a la propuesta en torno a la Suprema Corte “implicaba modificaciones radicales en su organización y funcionamiento [lo cual] tiende a fortalecer sus funciones como Poder Constitucional, restringiendo la esfera de sus actividades jurisdiccionales como Tribunal Supremo”. Por lo que corresponde al amparo, “el H. Senado de la República comparte la tendencia de que las reformas constitucionales en esta materia no afecten de manera profunda la estructura de nuestro juicio de amparo”. Además, la iniciativa Brena Torres era considerada poco realista, ya que —según dicha Comisión— “busca principal sustento en doctrinas teóricas acerca de la defensa genérica de la Constitución, subestimando la importancia del amparo como control de legalidad de todo género de actos de autoridad”.⁵³

Por último, se llegó a afirmar que había evidencia en cuanto a que en la iniciativa de Rodolfo Brena se habían plasmado ideas provenientes de sistemas jurídicos rígidos como el de la casación (que imponían una delimitación estricta del control de legalidad con respecto del de constitucionalidad), ya que, sostenía uno de los miembros de la Comisión respectiva, Hilario Medina, “el proyecto del señor senador Brena Torres es un proyecto impregnado de doctrina rabasista, y lo he confirmado por las tres o cuatro citas que hizo de Rabasa en su intervención”.⁵⁴

De acuerdo con el dictamen de rechazo de la iniciativa Brena Torres, y haciendo una comparación con otra iniciativa que en su momento fue considerada extrema, la mencionada Comisión del Senado concluía su intervención de la siguiente manera:

⁵¹ *Ibidem*, p. 174.

⁵² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 875 y 879.

⁵³ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, pp. 24-26.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 49.

JULIO BUSTILLOS

Y si bien es cierto que el presidente Ávila Camacho sometió a la aprobación del Congreso de la Unión reformas de carácter radical, aun cuando no del alcance de las propuestas del senador Brena Torres, la preocupación por las peligrosas consecuencias que determinarían tales reformas motivó que se dejaran en suspenso y que no fueran remitidas a las legislaturas de los estados.⁵⁵

Cabe mencionar, por último, que no obstante el malogrado destino de la iniciativa Brena Torres de 1959, 28 años después, esta fue retomada en gran medida en otra iniciativa que, por el contrario, sí logró el objetivo de reformar la Constitución, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de agosto de 1987;⁵⁶ además, la iniciativa Brena Torres “debe haber influido en la reforma a la Constitución de 1988”,⁵⁷ afirmó Ingrid Brena Sesma con base en las similitudes que encontró a través del análisis comparativo que realizó entre ambas iniciativas.⁵⁸

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO

La siguiente tabla ofrece una visión sintética de las tres iniciativas radicales que se han analizado en este trabajo:

<i>Rezaño del amparo directo previo a la iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación ante el Congreso federal</i>	<i>Autor</i>	<i>Propuestas principales en torno al amparo directo</i>	<i>Destino y relación con otras posteriores</i>
(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1921: 108 1922: 329 Porcentaje con respecto del año anterior: 1921: 6% 1922: 16%	14 de noviembre de 1922	Gobierno del presidente Álvaro Obregón.	1. Otorgar competencia a los tribunales locales (como tribunales de casación) para conocer y resolver en definitiva las impugnaciones contra sus propias resoluciones definitivas, en materia de legalidad;	El 11 de octubre de 1923 fue rechazada en la Cámara de Diputados.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 25-27.

⁵⁶ El texto reformado de la Constitución en 1987 (art. 107, frac. V) establecía que los amparos contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pusieran fin al juicio, fuera que la violación se cometiera durante el procedimiento o en la sentencia misma, ya no se promoverían ante la SCJN, sino ante los tribunales colegiados de circuito, salvo que subsistiera una cuestión de constitucionalidad.

⁵⁷ Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados...*, *cit.*, p. 174. En referencia evidente a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 1988.

⁵⁸ Brena Sesma, Ingrid, *op. cit.*, p. 39.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

<i>Rezago del amparo directo previo a la iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación ante el Congreso federal</i>	<i>Autor</i>	<i>Propuestas principales en torno al amparo directo</i>	<i>Destino y relación con otras posteriores</i>
			<p>2. Suprimir el amparo directo en materias civil y penal, por inexacta aplicación de la ley;</p> <p>3. Delimitar la procedencia del amparo directo en materia administrativa, solo cuando no exista recurso alguno o se hayan agotado los existentes;</p> <p>4. Modificar la estructura orgánica y operativa de la Corte.</p>	<p>La propuesta 4 ha sido relacionada con la iniciativa presentada por una Comisión de la Cámara de Diputados en 1925; la cual no fue aprobada por la propia cámara. La propuesta 4 ha sido también relacionada con la iniciativa presentada por Álvaro Obregón el 19 de abril de 1928; la cual fue aprobada por el Congreso federal el 18 de mayo, publicada el 20 de agosto, y entrada en vigor el 20 de diciembre de 1928. No existen registros de que haya sido aprobada por el congreso federal, además de que su final ha sido incierto y cuestionable (no hay evidencia de su destino).</p> <p>Ha sido directamente relacionada con la iniciativa ya que produjo la reforma constitucional, publicada el 30 de diciembre de 1950, creando los tribunales colegiados de circuito, a donde se trasladaron la gran mayoría de amparos directos.</p>
<p>(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1943: 867 1944:758 Porcentaje con respecto al año anterior: 1943: 9% 1944: 7%</p>	21 de diciembre de 1944	Gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho	<p>1. Otorgar a los tribunales de circuito parte de la competencia para conocer del amparo directo, particularmente en materia de legalidad;</p> <p>2. Establecer criterios de selección en cuanto al conocimiento de los amparos por la Corte y los tribunales de circuito;</p> <p>3. Definir los conceptos de “control de legalidad” y “control de constitucionalidad”.</p>	<p>No existen registros de que haya sido aprobada por el Congreso federal, además de que su final ha sido incierto y cuestionable (no hay evidencia de su destino).</p> <p>Ha sido directamente relacionada con la iniciativa que produjo la reforma constitucional, publicada el 30 de diciembre de 1950, creando los tribunales colegiados de circuito, a donde se trasladaron la gran mayoría de amparos directos.</p>

JULIO BUSTILLOS

<i>Rezago del amparo directo previo a la iniciativa</i>	<i>Fecha de presentación ante el Congreso federal</i>	<i>Autor</i>	<i>Propuestas principales en torno al amparo directo</i>	<i>Destino y relación con otras posteriores</i>
(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1956: 115 Porcentaje con respecto del año anterior: 1956: 2% (En los tribunales colegiados de circuito) * Cifra promedio periodo previo: 1953-1955: 111 Porcentaje promedio del periodo previo: 13%	19 de septiembre de 1959	Senador Rodolfo Brena Torres	1. Eliminar de la Corte la tutela del control de legalidad y otorgársela a los tribunales colegiados de circuito, para que solo ellos pudieran conocer de los amparos directos en materia de legalidad; 2. Delimitar la procedencia del amparo directo a solo contra violaciones de legalidad en la sentencia como en el procedimiento.	El 24 de noviembre de 1959 fue rechazada por el Senado. La propuesta 2 ha sido relacionada con la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en 1987, aprobada por el Congreso federal, y publicada el 10 de agosto del mismo año, la cual logró establecer constitucionalmente que los amparos directos eran procedentes contra resoluciones definitivas por violaciones en la sentencia o en el procedimiento, y que tenían que ser interpuestos ante los tribunales colegiados de circuito.

* Las cifras del rezago correspondientes a los dos años anteriores inmediatos a la presentación de la iniciativa Brena Torres no se exponen en la tabla debido a que en esos años el rezago del amparo directo es nulo (“0”), es decir, “controlado”; razón por la que, como mero antecedente del problema, y para los fines de esta investigación, se ofrece la cifra de un año previo, así como el promedio porcentual de un periodo también anterior.

FUENTE: elaboración propia, excepto las cifras del rezago del amparo directo que fueron obtenidas de la “base de datos general del amparo directo ante el Poder Judicial de la Federación (1869-2007)”, que hemos realizado y ubicado en el anexo de nuestro libro *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa, 2008.

De acuerdo con la tabla anterior, las tres iniciativas radicales expuestas no lograron sus objetivos ante el Congreso federal debido a las razones “jurídicas” y “políticas” que se expondrán a continuación. Sin embargo, como se ha señalado *supra* y se analizará *infra*, aquellas fueron antecedentes de futuras iniciativas que sí alcanzaron a reformar la Constitución en materia de amparo directo, pese a los embates políticos en torno a las mismas.

Respecto a los cuestionamientos que nos planteamos al inicio de esta investigación, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones, divididas en tres apartados. Primeramente —apartado 3.1— se exponen los motivos “jurídicos” (o “formales”) que fueron considerados para rechazar las iniciativas radicales.

En el apartado 3.2 se señalan, en tres incisos, algunas posibles razones “políticas” (o de “fondo”) que pudieron influir en la desaprobación de las iniciativas de reformas “jurídicas” de la justicia. Cada uno de estos incisos lleva por título alguna referencia que pudiera caracterizar el momento político en el que se presentó y rechazó la iniciativa correspondiente.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

Finalmente, en el apartado 3.3 pretenderemos deducir, de manera análoga, los motivos por los que algunas propuestas de las iniciativas rechazadas se retomaron y prosperaron en el futuro. Concluiremos opinando, con base en lo anterior, si en realidad el derecho posee una lógica propia que es independiente, hasta cierto punto, de la política.

3.1. Razones “jurídicas”

La interpretación, correcta o errónea, de un precepto constitucional por parte del órgano competente para efectuarla, puede generar —y la mayoría de las veces genera, por ser un criterio obligatorio— una costumbre judicial (y social) que, cuando no se controla y supervisa su adecuado uso, paulatinamente se convierte en un problema a veces difícil de solucionar, por ejemplo, la cuestión del rezago del amparo directo y, por ende, del lento despacho del mismo.

Ante una problemática complicada, y cuando se quiere solucionarla, racionalmente, se espera casi siempre una reacción extrema o al menos fuera de lo común. Características no menores han distinguido a las propuestas que se han formulado para resolver el añejo problema en torno al amparo directo.

No obstante los claros propósitos, a veces favorables y en otras no tanto, que se advierten cuando se pretende solucionar un conflicto, en ocasiones surgen factores que impiden que se realicen los mismos. La problemática alrededor del amparo directo no es la excepción, pues en las tres propuestas que se vierten para resolver dicha cuestión, se anteponen factores que impiden la realización de tales propuestas, los cuales se intentan descubrir a continuación.

En la primera propuesta fundamentalmente se propone suprimir el amparo directo en cuestiones de legalidad y, por ende, otorgar pleno control de legalidad a los tribunales locales. Sin embargo, en la iniciativa no se toma en cuenta que el amparo, por razones de supremacía constitucional, no se puede suprimir del todo, sino simplemente restringirlo. Por otro lado, el establecimiento del control de legalidad en la esfera local no garantiza la independencia de sus jueces, pues son designados por sus gobernantes.

El texto de la segunda propuesta esencialmente manifiesta la necesidad de transferir una buena parte del control de legalidad a los tribunales de circuito para que puedan conocer definitivamente del amparo directo en esas cuestiones, pero, para tal efecto, extrañamente se interpreta al control o garantía de legalidad con un sentido diverso al establecido en la Constitución.

En la última propuesta principalmente se plantea delimitar de manera extrema el control de legalidad y conferirlo a los tribunales colegiados de circuito para que exclusivamente se ventile ante estos el amparo directo en cuestiones de legalidad, fortaleciendo con ello las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitu-

JULIO BUSTILLOS

cional, pero restringiendo la esfera de sus actividades jurisdiccionales como tribunal supremo.

Llama la atención que, en las tres propuestas o iniciativas radicales, coincidentemente, se observa evidencia del pensamiento de Emilio Rabasa, principalmente en las dos últimas, pues reflejan un particular distanciamiento entre el modelo “ideal” de justicia —difícil de configurar y practicar— y el modelo real de justicia que, aunque perfectible, se establece y arraiga, de modo relativamente menos complicado, a través de la “costumbre nacional”.

También atrae la atención el cuestionable extravío de los documentos que detallan las razones por la que se rechaza la segunda iniciativa y los que informan sobre su destino en los siguientes años a su presentación. Algo parecido ocurre en torno a la tercera y última iniciativa presentada, pues no se encuentra información que dilucide los motivos de fondo de su posterior “congelamiento”. Con tales indicios, es posible inferir que, aunque se manifiestan limitantes jurídicas para rechazar dichas iniciativas, existían motivos políticos para evitar la realización de las mismas.

Finalmente, es necesario señalar que, aunque en las tres iniciativas radicales se intuye una apremiante necesidad para reformar a la Constitución en razón al “considerable” rezago del amparo directo ante los órganos jurisdiccionales federales, según se observa en la tabla anterior, no existe evidencia empírica —por lo menos cuantitativamente hablando—⁵⁹ que justifique dichas propuestas (y menos de carácter urgente). Ante ello, se antoja colegir la posibilidad de que los autores de las iniciativas radicales tuvieran solo razones de índole política para proponerlas, tal y como se deducirá a continuación.

⁵⁹ No obstante que a lo largo de esta investigación se exponen erróneamente cifras generales sobre el rezago en la Suprema Corte —ofrecidas por sus entonces presidentes y correspondientes a los periodos en los que se elaboraron y presentaron las iniciativas radicales—, no se precisan las cifras del rezago relativas al amparo directo y, por otro lado, tampoco se hace referencia a qué le atribuyen el calificativo de “rezago”. Las posibles causas de los errores que se observan son las siguientes: primeramente, las cifras que, en cuanto al rezago del amparo directo, se ofrecen en los informes del Poder Judicial de la Federación raramente están elaboradas de manera desagregada, es decir, incluyen amparos directos en revisión o, de plano, los mezclan con todos los demás juicios y procedimientos federales. En segundo lugar, en el Poder Judicial de la Federación no se cuenta con un criterio para definir el concepto de “rezago”, por lo que cuando incorrecta y confusamente se hace referencia al rezago, se están refiriendo a los asuntos “pendientes” de resolver (los cuales aún no configuran rezago).

Ahora bien, y en virtud de la problemática aludida, en otra investigación hemos propuesto una definición de “rezago estadístico”, la cual aplicamos en este trabajo para obtener las cifras que se ofrecen supra en la “tabla única”. Por lo que respecta a las cifras desagregadas sobre el amparo directo, expuestas también en la tabla, las hemos reproducido de la “base de datos general del amparo directo ante el Poder Judicial de la Federación (1869-2007)” que elaboramos en la ya mencionada obra *El amparo directo en México*.

3.2. Razones “políticas”

3.2.1. *Periodo posconstitucional*

La iniciativa del gobierno del presidente Álvaro Obregón se vio truncada por dos grandes opositores: los poderes legislativo y judicial federales. En el Congreso de la Unión existían fuerzas políticas posrevolucionarias mayoritarias⁶⁰ contrarias al gobierno de Obregón, representadas principalmente por los legisladores representantes de los sectores laborista y agrarista, así como por los llamados “pelecanos”, miembros del Partido Liberal Constitucionalista. Por lo que respecta al Poder Judicial, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestaron un total rechazo a la iniciativa Obregón, ya que al aceptar la reforma “jurídica” implícitamente estaban aceptando quedar sujetos al arbitrio del presidente de la República, en cuanto a su designación y remoción.

3.2.2. *Periodo de consolidación del sistema político presidencialista y unipartidista*

La iniciativa presentada por el gobierno del presidente de la República, Manuel Ávila Camacho (último gobernante militar) se produce en un momento en que el poder presidencial se encuentra bien asentado y bastante consolidado, por lo que ya no parece tener la “necesidad” de incrementar su “control” sobre el poder judicial. En esto existe una importante diferencia respecto de las iniciativas de Obregón de 1922, que no prospera, y de 1928, que sí lo hace. En este contexto, el ejecutivo puede permitirse relajar los controles políticos sobre el poder judicial y por ello, el presidente Ávila Camacho propone, apenas iniciado su gobierno, el restablecimiento de la inamovilidad de los ministros de la Corte, y si bien no suprime la facultad presidencial de pedir la destitución de los funcionarios judiciales, esta parece matizarse y suavizarse. Sin embargo, la propuesta de reglamentación de dicha facultad en la segunda iniciativa de 1944 fue percibida como confirmación de los propósitos de control político por parte del ejecutivo, por lo que resulta comprensible que esta “amenaza” provocara un fuerte rechazo no solo en el propio poder judicial. Más aún, el rechazo a la segunda iniciativa (“política”) contribuyó probablemente a derrotar a la primera (“jurídica”),

⁶⁰ La mayoría que conformaban los opositores de Álvaro Obregón en el Congreso federal se vio reflejada fundamentalmente en la elección de los nuevos 11 ministros del Alto Tribunal que iniciarían sus encargos en junio de 1923, en la cual los legisladores acordaron, sin tomar en cuenta la propuesta de Obregón, que la Cámara de Diputados seleccionaría a seis ministros y la de Senadores a los cinco restantes; además, acordaron la permanencia de la inamovilidad de los ministros (contrario también a lo que pretendía Obregón), tal y como lo había establecido el Constituyente de 1917, previendo que dicha inamovilidad entraría en vigor en el señalado mes de 1923.

que tenía solo el objetivo explícito de contribuir a resolver los problemas de funcionamiento (rezago) del poder judicial. Aunque hubo otras críticas a la viabilidad técnica de esa primera iniciativa (p. ej., que se dejara a la ley secundaria la estructuración del amparo), podemos deducir que el presidente de la República aceptó suspender la aprobación de unas reformas que, aunque hubieran beneficiado “jurídicamente” al poder judicial, también eran percibidas por este último como un ataque “político” a su independencia y a sus funciones constitucionales. “La situación política debió haberla decidido el presidente de la República”, ha sostenido enfáticamente Lucio Cabrera, “pues las iniciativas fueron aprobadas por las dos Cámaras. La de Diputados, incluso, las aprobó en medio de aplausos”.⁶¹

3.2.3. *Periodo de continuidad del sistema político presidencialista y unipartidista*

A pesar de que este periodo lo encabezaba Adolfo López Mateos, un gobernante civil, y además abogado (como lo habían sido sus dos antecesores), en lo general se seguían privilegiando las reformas “políticas” a las “jurídicas” o de la “justicia”. La iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres no fue la excepción. En el caso de esta iniciativa, las causas de fondo en cuanto a su rechazo son poco conocidas. La información al respecto es muy escasa, incluso en las obras de los historiadores del Poder Judicial de la Federación no se mencionan;⁶² sin embargo, la poca evidencia que nos permite deducir que el rechazo de dicha iniciativa fue más por motivos políticos que jurídicos, se deriva de comentarios que han vertido funcionarios judiciales que vivieron de cerca ese momento político y que lo analizaron tanto desde sus posiciones en la judicatura como en la academia.⁶³

3.3. Destino de las iniciativas radicales

Como quizá se pudiera entender, en un sistema político-constitucional con las características del nuestro, particularmente durante el siglo XX, las decisiones políticas

⁶¹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho...*, cit., p. 168.

⁶² Por ejemplo, en el libro AA. VV., *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Adolfo López Mateos*, México, SCJN, 2004. Solamente algunos juristas en sus obras han hecho muy breves referencias al caso *Brena Torres*.

⁶³ Uno de ellos nos ha comentado vía oral que la razón de fondo por la que no se aprobó la iniciativa del senador Rodolfo Brena Torres, fue porque el Ejecutivo federal consideró que, al otorgársele todas las facultades propuestas al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte iba a tener más poder que el propio Ejecutivo.

Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo...

tomadas han conllevado en esos momentos a cubrir ciertos “costos” políticos para lograr objetivos esencialmente de la misma índole. En los casos en que las circunstancias, sobre todo políticas, no han permitido estos fines, estos se han pospuesto generalmente a otros momentos que han permitido las tomas de decisiones pendientes, ya sea parcial o totalmente.

Según se ha evidenciado, las iniciativas radicales estudiadas en este trabajo pasaron por situaciones históricas diversas, como ya se señaló anteriormente. Sin embargo, también como ya se han anticipado algunos datos, dichas iniciativas fueron retomadas en parte y prosperaron más adelante. De esto pudiera deducirse que han sido los momentos políticos (“fondo”) en que se han presentado las propuestas, particularmente en épocas de cambios políticos (p. ej., en 1928,⁶⁴ 1950⁶⁵ y 1987-1988⁶⁶), los que han tenido gran influencia en definir las condiciones necesarias para concretarlas.

En cuanto a la “forma”, se observa que dichas iniciativas de aprobación posterior se formularon de modo menos “extremo” (en virtud de su contenido) y, además, se presentaron de manera paulatina o gradual (no todo en un solo momento).

Por otro lado, puede deducirse que difícilmente el derecho o el ámbito jurídico pueden redefinirse o cambiar sin la dependencia de otros factores, como el de índole política.

A continuación, derivado del análisis anterior, se exponen finalmente algunas conclusiones sobre las posibles explicaciones en torno al rechazo del “paquete” de reformas constitucionales viciado con propuestas de intervención en el poder judicial.

IV. CONCLUSIONES

Toda iniciativa de reforma constitucional tiene algún propósito político. La política puede simplemente tratar de resolver los problemas del poder judicial (claro está, sin

⁶⁴ En cuanto a la reforma constitucional propuesta en 1928 por Álvaro Obregón y que sí se concretó, se ha sostenido que fue gracias a que este “contribuyó” a que se consolidara el Maximato (1924-1934) del expresidente Plutarco Elías Calles (el antiguo secretario de Gobernación del propio Obregón), además de que su propuesta no afectaba relativamente los intereses de los ministros de la Corte (la reforma consistió fundamentalmente en aumentar el número de estos, de 11 a 16, los cuales designaría el Senado a propuesta del presidente de la República).

⁶⁵ La reforma “Alemán” de 1950 se ha considerado que se logró en virtud de la buena relación que tenían principalmente el Ejecutivo federal con la Suprema Corte, la cual había comenzado a proponer estos cambios estructurales para el Poder Judicial de la Federación a partir de la revisión que hicieran los ministros al proyecto de reforma de Ávila Camacho de 1944, y que lo modificaron en otro propio de la Corte en 1945, mismo que el Gobierno de Miguel Alemán vio con beneplácito.

⁶⁶ A esta reforma, políticamente hablando, se le ha relacionado, al igual que la anterior, con la buena relación entre el Poder Judicial de la Federación y el Gobierno del presidente Miguel de la Madrid, así como con las transformaciones democráticas que se venían experimentando en el país.

afectar su propio poder, lo que pudo haber ocurrido en 1959-1960), para con ello ganar legitimidad: el presidente de la República, siempre “benévolo”, está dispuesto a apoyar al poder judicial para que este resuelva sus rezagos históricos. También es importante reflexionar sobre los momentos en que se proponen “iniciativas de gran alcance”, tiempos en que generalmente se observa el comienzo de una crisis sistémica que exige la solución de diversos problemas fundamentales, como son los del Poder Judicial de la Federación.⁶⁷

Si lo anterior es cierto, al menos en parte, entonces las razones del rechazo de las iniciativas radicales son, en buena medida, “jurídicas” o “culturales” (de “cultura jurídica”): en nuestro medio jurídico había muy escasa comprensión de aquellas propuestas que trataban de establecer mayor separación entre los ámbitos de la legalidad y la constitucionalidad, porque, para muchos, la cuestión estaba históricamente zanjada. Además, a los críticos les costaba trabajo pensar en nuevos modos de articulación de los tribunales en un modelo distinto al vigente (el mejor ejemplo es quizá el de Ignacio Burgoa). Sin embargo, las circunstancias objetivas seguían siendo importantes: sobre todo en 1922, pero no solo entonces, había buenas razones para seguir desconfiando del fuero local, por lo que la iniciativa de Álvaro Obregón fracasó ante las mismas razones que se habían esgrimido en el Constituyente de 1917 para conservar el amparo directo.

Por último, hay que considerar que, si bien el derecho se encuentra estrechamente ligado a la política, la cual decide cuáles cambios introducir en el ordenamiento jurídico y la oportunidad de hacerlo, el análisis de las iniciativas “radicales” demuestra que el derecho contribuye a crear una realidad (“cultural”) que influye fuertemente en el grupo de los juristas, los cuales, a su vez, pueden modular u obstaculizar lo que es políticamente oportuno. En ocasiones, la cultura jurídica impulsa naturalmente a los juristas a defender la autonomía, independencia e imparcialidad de las instituciones judiciales (no siempre con éxito, es verdad) contra los embates recurrentes de la política. En otras ocasiones, sin embargo, incluso ciertos cambios que pueden ser políticamente correctos no se realizan, porque la cultura jurídica no está todavía dispuesta o preparada para aceptarlos.⁶⁸

Quizá una de las razones del fracaso de las iniciativas “radicales” que hemos examinado resida en haber mezclado, sin suficiente reflexión, ambos planos, haciendo naufragar las propuestas jurídicas junto con los objetivos políticos.

⁶⁷ Tomando como paralelismo el momento de las iniciativas de reformas constitucionales de 1987 (aunque las circunstancias son relativamente distintas), se observa también que el sistema está entrando en crisis y que la complejidad que ha alcanzado el país hace necesario no solo resolver el rezago de la Corte, sino empezar a tener una verdadera interpretación constitucional judicial que no había hasta entonces. Quizá muy pocos se daban cuenta de ello.

⁶⁸ Esto puede ser cierto, inclusive, respecto de cambios ya realizados. Podemos dudar entonces de que el medio jurídico mexicano haya asimilado ya plenamente las reformas de 1987 y 1994.