

El amparo directo y los tribunales de los estados*

Luis Fernando Rentería Barragán**

I. AMPARO DIRECTO Y FEDERALISMO JUDICIAL

La cuestión del amparo directo es un tema tradicional en el debate jurídico nacional. Desde el siglo XIX, toda discusión sobre el federalismo judicial gravita en torno a esta institución. El amparo directo es una de las funciones más importantes de la jurisdicción federal¹ y se refiere a la posibilidad de impugnar, a través de un procedimiento de una sola instancia, cualquier resolución judicial del país, sea del fuero local o federal, de cualquier materia, por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias. A esta modalidad del amparo mexicano también se le ha denominado “amparo casación”,² pues su naturaleza procesal

* Este trabajo es producto de un proyecto de investigación auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y fue publicado previamente en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 45, julio-diciembre de 2021.

** Doctor en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo, Italia. Investigador de posdoctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT).

¹ Cfr. Consejo de la Judicatura Federal, *Prospectiva básica: cédula nacional*, México, 2011 y *Movimiento estadístico de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito*, México, 2017.

² “La equivalencia entre el amparo y la casación otorga a nuestro juicio constitucional, bajo uno de sus importantes aspectos, el carácter de recurso extraordinario de legalidad contra sentencias definitivas del orden civil o penal o contra laudos dictados por las Justas de Conciliación y Arbitraje, no solo tiene un parentesco estrecho con la casación, sino que guarda con esta una similitud indiscutible en sus rasgos fundamentales. La casación, creada por los doctrinarios de la Revolución Francesa, es un recurso de auténtica jurisdicción, o sea, de dicción del derecho en los casos concretos en que procese. Su finalidad esencial estriba en resolver cuestiones meramente jurídicas, de índole sustantiva o adjetiva, que se susciten en una controversia judicial civil o penal. Al tribunal de casación compete definir y solucionar tales cuestiones, diciendo el derecho en el conflicto par-

es la de un recurso de casación federal “de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo”.³ En la actualidad, el conocimiento de dicho recurso reside en los tribunales colegiados de circuito, los cuales pueden ser considerados *órganos jurisdiccionales de casación*⁴ y cuyas contradicciones de criterios ocasionalmente pueden ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en términos del artículo 107 constitucional vigente.⁵

ticular de que se trate, esto es, fijar la interpretación de la ley de fondo o procesal que el recurrente estima contravenida por la sentencia recurrida, y apreciar esta conforme a las consideraciones interpretativas que se formulen. No incumbe, pues, al mencionado tribunal revisar los fallos atacados mediante la casación, desde el punto de vista de los hechos que constituyan la controversia, cuyo análisis queda sujeto al juzgador *ad quem*. Claro que este, al cumplir el fallo casacional, debe, por propia jurisdicción, volver a ponderar los hechos controvertidos conforme a las apreciaciones jurídicas en él contenidas, sustentadas en torno a los puntos de derecho planteados en el recurso”. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, p. 152.

³ “El sector cuantitativamente más importante lo ocupa el amparo contra resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, el que se ha denominado *amparo judicial* o *amparo casación*, ya que sin utilizarse este nombre debe considerarse como un recurso de casación federal (de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo), por medio del cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, pronunciadas tanto por los jueces locales como por los federales, en las distintas materias, por conducto de un procedimiento de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, que en la actualidad pueden considerarse como órganos jurisdiccionales de casación, pero con la posibilidad de que las Salas o el Pleno de la Suprema Corte puedan determinar el criterio obligatorio que debe imponerse cuando existan contradicciones de tesis sobre la misma cuestión entre los citados tribunales colegiados (art. 107, frac. V, de la Constitución federal; 158, 159 y 160 de la Ley de Amparo)”. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1993, p. 269.

⁴ *Idem*.

⁵ Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. // Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

El amparo directo y los tribunales de los estados

Las transformaciones institucionales del país y la necesidad de fortalecer el sistema de impartición de justicia, históricamente, han hecho aparecer una y otra vez las discusiones que giran en torno a la configuración del amparo directo como instrumento de tutela. No es casual que la búsqueda del mejor destino para dicha institución haya sido un común denominador en foros tan relevantes como la Consulta Nacional para la Reforma Judicial, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, así como en los debates a propósito de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo de 2011. Sin embargo, como se explicará, las discusiones a propósito del amparo directo vinculadas a la necesidad de fortalecer la función de los tribunales locales y del federalismo judicial mismo, si bien han aparecido constantemente en estos foros, no han dado una respuesta clara a este problema toral del sistema de justicia en México, al punto que pareció obviarse en la aludida reforma de 2011.

Por el contrario, las reformas de los últimos años respecto al amparo directo se han limitado a descargar a la Suprema Corte de Justicia de la resolución de problemas de mera legalidad (primero a través de la reforma de 1988⁶ y después con la introducción de los plenos de circuito en 2011)⁷ y a fortalecer la función de los tri-

⁶ “Con las reformas de 10 de agosto de 1987 de la Constitución, y de 5 de enero de 1988 de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la que se abrogó la anterior Ley Orgánica, se establecieron los primeros pasos para perfilar a la Corte como un tribunal especializado de naturaleza constitucional, como lo señala la exposición de motivos de dicha reforma. De esta forma, el control de mera legalidad que antes de la reforma conocía la Suprema Corte pasó a los tribunales colegiados de circuito. Entre los aspectos fundamentales a destacar de esta reforma, se encuentran los relativos a la tendencia de conferir atribuciones originales de la Suprema Corte a los tribunales colegiados de circuito, al remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraran de importancia trascendente, en razón a la cuantía y posteriormente a la materia”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Artículo 94”, AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016.

⁷ “Con la reforma al artículo 94 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se adicionó en el séptimo párrafo una facultad del Consejo de la Judicatura Federal para que, mediante la creación de acuerdos generales, estableciera plenos de circuito, atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados de circuito que pertenezcan al mismo circuito judicial. [...] En esa lógica, existen dos mensajes objetivos es muy claros, por un lado, se reconoce el fortalecimiento de los tribunales colegiados de circuito y de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad (dotándolos de autonomía relativa, para dar mayor homogeneidad, previsión y especificidad a los criterios y precedentes que se generen en determinado circuito, sin que se extienda al resto) y, por otro lado, el fortaleciendo del papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional (esta y como órgano centrado en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto, tendencia que, como se ha dicho, se advierte desde la reforma constitucional de 1987, y con mayor intensidad a partir de las reformas constitucionales de 1994, 1999 y 2011). Sin embargo, es importante acotar que, al establecerse que la resolución de las contradicciones entre los propios plenos de circuito (que versan

LUIS FERNANDO RENTERÍA BARRAGÁN

bunales de circuito como una auténtica tercera instancia federal, particularmente a través de la reciente instrumentalización del amparo directo adhesivo.⁸

II. PROBLEMAS DE LEGALIDAD BAJO UN MANTO DE “CONSTITUCIONALIDAD”

Tal vez donde aparecen los problemas más sensibles y difíciles de conciliar a la luz de la regulación actual del amparo directo es en la práctica centenaria mexicana de presentar problemas de mera legalidad bajo el manto de un supuesto problema constitucional, y el constante cuestionamiento a la independencia y a las técnicas judiciales de los tribunales de los estados que en cada sentencia de amparo directo significa. En efecto, en el ámbito del lenguaje del foro mexicano y en el de la academia misma, la cuestión del amparo directo se presenta como un problema constitucional cuando —como se verá— muy rara vez lo es: su procedencia se basa en la probable inter-

sobre cuestiones de mera legalidad) deben ser resueltas por la propia Corte, lo cual ciertamente continúa siendo una facultad extraña a un tribunal constitucional, además de la carga de trabajo significativa que ello implica, en virtud de la natural infinidad de criterios contradictorios que se actualizan bajo este supuesto”. *Idem*.

⁸ “AMPARO ADHESIVO. SU CARACTERIZACIÓN A PARTIR DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU UTILIDAD COMO SISTEMA DE DEPURACIÓN PROCESAL. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso a), párrafo segundo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se advierte que la intención del Constituyente Permanente al crear el amparo adhesivo, fue dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo y otorgar a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, la posibilidad de promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses. Esta situación impone al quejoso adherente la carga de invocar en su demanda, todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen estime, puedan violar sus derechos, con el objeto de lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no a través de diversos amparos. Se trata de una grave carga procesal impuesta a la parte vencedora, quien debe promover el amparo adhesivo para preservar su derecho a impugnar las violaciones procesales que trascendieron o pudieran trascender en el resultado del asunto, pues la falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya su derecho para hacerlas valer posteriormente. En correlación a este derecho-obligación de la parte quejosa, se impuso a los Tribunales Colegiados la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, aspecto que incluye de manera destacada la determinación de las violaciones procesales que adviertan en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. Así, el amparo adhesivo se erige como un sistema de depuración procesal, que concentra el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo que allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con lo que se logra una justicia completa y expedita”. Tesis I.3o.C.10 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, lib. XII, septiembre de 2012, p. 1505.

El amparo directo y los tribunales de los estados

pretación “inexacta” que realizó un órgano jurisdiccional que debiera ser terminal (generalmente, un tribunal de apelación) en la sentencia “definitiva” reclamada. Esta afirmación resulta tan contundente que la expresión típica (si no es que única) de un amparo directo concedido es que la autoridad responsable “violó la Constitución” y, más concretamente, que vulneró los derechos fundamentales del justiciable, cuando lo que ocurrió en realidad fue que el tribunal federal discrepó respecto a la interpretación con pretensiones de exactitud (cualquier cosa que ello signifique) que realizó el tribunal de apelación respecto de normas jurídicas ordinarias.

Desde hace décadas, don Héctor Fix-Zamudio ha sido el jurista que más claramente ha exhibido esta circunstancia al afirmar que, cuando las salas de la SCJN resuelven las contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito para determinar la que debe prevalecer con carácter obligatorio, no se trata de una función que tiene la finalidad de unificar la jurisprudencia en cuestiones constitucionales, sino de la resolución de contradicciones en la interpretación de meras disposiciones legislativas ordinarias.⁹

También, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, al distinguir las consecuencias producidas respecto a la impugnación de una norma general reclamada (de forma principal) en amparo indirecto o (accesoriamente) en amparo directo, afirman explícitamente que, al menos en principio, en esta última vía, “no hay pronunciamiento jurisdiccional sobre la constitucionalidad de la norma”, pues la instancia no se dirige contra ella, sino contra la resolución final del proceso, y la invalidez que produce la sentencia de amparo directo se limita a la resolución impugnada, “y a lo sumo produce solo la inaplicación de la norma general en ella, de una manera similar al control difuso”.¹⁰

⁹ “Un aspecto de gran significado, pero que en estricto sentido no corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno de carácter supremo o de casación (de manera similar a la facultad de atracción del Tribunal en pleno o de las salas), es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de *contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas*, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo, y 21, inciso VIII de la Ley Orgánica). No se trata de decidir para el efecto de unificar los criterios de jurisprudencia, las tesis de los citados tribunales colegiados en cuestiones constitucionales, ya que, como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden, o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plante la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (véase *supra*, párrafo 628). Por el contrario, la resolución de las contradicciones se refiere a la interpretación de las disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local”. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho...*, *cit.*, p. 279.

¹⁰ “En cambio, en el amparo directo la reclamación de una norma general es solo accesoria, pues la instancia no se dirige contra ella sino contra la resolución final del proceso para el que se promueva, por lo que tampoco se cita al órgano que la emitió. La invalidez que produce la sentencia de amparo se limita a la resolución judicial impugnada, y a lo sumo produce solo la inaplicación de la

Este discurso, a veces tan poco cuestionado en el foro y en la judicatura local misma, y a veces incluso asimilado, sin más, como una forma definitiva de articular la justicia en México, es mucho más que una imprecisión jurídica y lingüística notable, pues se convierte, sobre todo, en el punto de partida para construir toda estrategia de demanda y defensa en todo tipo de proceso jurisdiccional, en la que, desde un principio, lo importante no es convencer al juez de origen o al tribunal de alzada del caso (por cierto, con jurisdicción originaria sobre el asunto), sino, llegado el momento, convencer al tribunal federal de una interpretación legal inexacta o, no pocas veces, simplemente retrasar la ejecución del fallo definitivo a partir de un planteamiento en la vía de amparo directo.

Todo ello, se reitera, aunado al cuestionamiento a la independencia de esos jueces “de infama categoría” (como los llamó el autor del tratado de amparo de mayor divulgación durante el siglo XX)¹¹ y, sobre todo, a sus capacidades técnicas en cada

norma general en ella, de una manera similar al control difuso. Por tanto, en el amparo directo no hay pronunciamiento jurisdiccional sobre la constitucionalidad de la norma, porque nunca se integra un litigio a su respecto, en el cual se dé audiencia al órgano que emitió; por lo que su vigencia no puede sustraerse de la esfera jurídica del quejoso”.

“Las razones anteriores explican por qué: 1) no constituyen jurisprudencia las resoluciones que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo sobre la constitucionalidad de normas generales; 2) estas resoluciones no son aptas para que en función de ellas se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad; y 3) en sus resolutivos no debe declararse si la norma se ajusta o no a la Constitución”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional*, México, Porrúa, 2013, pp. 34 y 35.

¹¹ “Hemos asentado que el juicio de amparo tiene como objetivo connatural a su esencia tutelar un ordenamiento de derecho superior, o sea, la Constitución, de las posibles violaciones que cometan las autoridades del Estado, en las diversas hipótesis de procedencia establecidas en el artículo 103. La esencia teleológica del amparo radica, pues, en proteger o preservar el régimen constitucional, la cual deriva no solamente de su naturaleza misma, sino de sus antecedentes históricos, que, por lo demás, se suponen ya conocidos”.

“Ahora bien, en nuestro régimen, dicha finalidad del juicio de amparo se ha ampliado palpablemente, ampliación que no es producto de una indebida práctica judicial ni de su torcido ejercicio, sino operada por preceptos constitucionales expresos”.

“En efecto, uno de ellos, el artículo 14, en sus párrafos tercero y cuarto, indirectamente ha ensanchado la teleología del amparo al consagrar la garantía de la *legalidad en asuntos penales y civiles (lato sensu)*, respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la fracción primera del artículo 103 de nuestra Ley Fundamental vigente. Por consiguiente, de esta manera el amparo no solo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto, sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, al conocer de los juicios respectivos ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas. Por eso no es extraño observar que los citados Tribunales y la Suprema Corte revisen las sentencias pronunciadas por jueces de ínfima categoría, que no se hayan apegado ‘a la letra o la interpretación de la ley’ en materia civil”. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 145.

El amparo directo y los tribunales de los estados

amparo directo concedido; al rezago y a las cargas de trabajo de la jurisdicción federal siempre en aumento y, lo más grave aún, a la demora y a la resolución real de los problemas en la esfera del justiciable.

III. LA ACCIÓN DE AMPARO EN EL DERECHO COMPARADO

Desde la década de 1960, el doctor Héctor Fix-Zamudio ha señalado que la acción de amparo en México no se trata de un único instrumento procesal, pues ha sufrido una evolución tan fuerte desde su origen que actualmente representa, en realidad, una “federación de instrumentos procesales” que se articula, concretamente, a través del amparo para la tutela de la libertad personal (que normalmente, en el resto de los ordenamientos del mundo, se realiza a través del *habeas corpus*), el amparo contra leyes, el amparo contra actos administrativos, el amparo contra sentencias definitivas de los tribunales ordinarios (o amparo directo o casación) y el amparo agrario.¹² Esta compleja instrumentación actual del amparo que, de hecho, tutela la totalidad del ordenamiento jurídico mexicano, no se ha trasladado tal cual al resto de los ordenamientos nacionales en los que el constitucionalismo mexicano ha ejercido influencia durante el siglo XX.

En efecto, el sector del amparo mexicano que se ha exportado al mundo se refiere a ese instrumento procesal que tutela la mayoría de los derechos fundamentales, con la salvedad de la libertad personal, a cuyo resguardo se establece normalmente el proceso de *habeas corpus* y, en algunos otros casos, también el *habeas data*, para la protección de datos personales, excluyendo, desde luego, la posibilidad de tutela de cuestiones de mera legalidad, como se realiza actualmente en nuestro país a través del amparo directo.

¹² “Por tanto, debemos concluir que, de acuerdo con la tendencia que se observa en el derecho de amparo mexicano, si bien todavía comprende de manera formal cinco procesos diversos, en realidad se dirige a conservar solo tres en un futuro próximo, o sea: a) *habeas corpus* o amparo de la libertad e integridad personales; b) amparo contra leyes, y c) amparo judicial o amparo casación. Por otra parte, el amparo en sentido estricto, es decir, aquel que en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas está dirigido a la protección de los derechos humanos de la persona, ya sea en su esfera individual o social, con exclusión de la tutela de la libertad e integridad personales encomendado al *habeas corpus* o exhibición personal, no está regulado por un procedimiento específico en la actual legislación de amparo, ya que está comprendido dentro de la impugnación de la conducta de cualquier autoridad, cuando la misma afecta de manera directa un derecho consagrado en la carta federal, por lo que consideramos conveniente establecer una tramitación especial, que podría integrar un proceso autónomo, porque de otra manera se presenta la paradoja que la Ley de Amparo no regula específicamente al derecho de amparo estrictamente considerado”. Este estudio se publicó por primera vez en 1964, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, y después en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho...*, cit., pp. 272 y 273.

La mayoría de los países que han introducido dicha institución procesal a sus ordenamientos jurídicos, tal y como ha expresado Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la han adoptado justo con esa misma denominación, como sucede en Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; aunque también hay otros ejemplos en los que se han decantado por una denominación diversa, como en Brasil (*mandado de segurança*), Chile (recurso de protección) y Colombia (acción de tutela), aun cuando se trata de la misma institución procesal. En Europa occidental, los dos supuestos típicos de este modelo de protección constitucional de los derechos son el amparo español¹³ y su equivalente en Alemania (*Verfassungsbeschwerde*),¹⁴ mientras que en Europa del Este, como bien afirma José Julio Fernández Rodríguez, si bien “la previsión de un proceso de este tipo no es generalizada”, se encuentra contemplado en la mitad de los países de esa parte del continente, “como en Albania (solo para garantizar el derecho al proceso debido), Croacia, República Checa, Eslovaquia (frente a decisiones ejecutorias de la administración estatal y local, salvo si la protección del derecho vulnerado es competencia de otro tribunal), Eslovenia, Hungría, Macedonia (donde se presta especial atención a las libertades de expresión, conciencia, ideológica y asociación, además de las discriminaciones), Montenegro, Polonia, Rusia y Serbia”.¹⁵

Esta particularidad del amparo mexicano respecto a cualquiera de sus versiones en los diversos ordenamientos del mundo, consistente en un amparo omnicomprendivo que tutela todas la libertades (incluyendo la integridad personal, así como la protección de datos), resulta, en realidad, menor frente a esa todavía más extraña particularidad de una acción amparo que tutela cuestiones de mera legalidad y centraliza el ejercicio jurisdiccional en un contexto de un Estado de organización federal. Por ello, a continuación, se estima de particular importancia pasar a explicar el itinerario histórico que transformó tan significativamente un amparo mexicano que, en origen, fue muy similar a todos los que existen actualmente en el orbe, esto es, un instrumento procesal destinado a la tutela de las libertades constitucionales, para pasar a convertirse también en un amparo con posibilidades de articularse como un auténtico recurso de casación federal.

¹³ “Por su parte, el recurso de amparo español no es esgrimible frente a leyes sino solo contra actos administrativos o judiciales que lesionen ciertos derechos fundamentales (los recogidos en los arts. 14 a 30 de la Constitución), una vez agotadas las vías de recurso ordinarias”. *Ibidem*, pp. 80 y 81.

¹⁴ “[Esta institución] procede, una vez agotadas las vías de recurso ordinarias, contra todo acto legislativo, administrativo o judicial que suponga un atentado personal, actual e inmediato a los derechos de un individuo. El mayor número de recursos que llegan por esta vía se refieren a sentencias de tribunales federales, lo que, en cierto sentido, coloca al Tribunal Constitucional en la posición de un órgano judicial supremo que uniformiza la jurisprudencia de las altas instancias judiciales”. Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2014, p. 80.

¹⁵ *Ibidem*, p. 81.

El amparo directo y los tribunales de los estados

IV. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL AMPARO DIRECTO

4.1. La formación del amparo mexicano

En contraste con el centralismo judicial que predominó durante la Colonia, la primera Constitución del México independiente, de 1824, adoptó un sistema de distribución de competencias en el cual tanto los tribunales de la federación como los de las entidades federativas resolverían en última instancia las controversias sometidas a su jurisdicción.¹⁶ Esta dualidad jurisdiccional, en la que lo federal y lo local aparecen como niveles diferenciados e independientes, “se obstaculizó funcionalmente en muchos casos”¹⁷ por pugnas militares, políticas y sociales de la época, que hicieron que las expectativas en el sistema de impartición de justicia llegaran a ser verdaderamente pesimistas.¹⁸

La inestabilidad política de las primeras décadas del México independiente tuvo como fuente principal el enfrentamiento entre un grupo político que propugnaba por un sistema de organización federal y otro grupo que abogaba por la instauración de uno de forma central; disputa que provocó la oscilación entre ambos regímenes de organización en México durante esas décadas. Así, en 1835, los centralistas se im-

¹⁶ Artículo 160. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

¹⁷ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, pp. 17 y 18.

¹⁸ Dicho autor cita por ejemplo la exposición de Marcelino Castañeda en febrero de 1850, en la que el titular de la cartera de Justicia afirmó: “Los pleitos se eternizan, arruinándose las fortunas por los enredos y dilaciones a que da lugar el actual orden de procedimientos, y que los crímenes quedan impunes y se multiplican, alejando la seguridad por la prolongación de los procesos y la falta de castigo a los delincuentes. La causa del mal se imputa a los jueces y magistrados, suponiéndolos negligentes o menos rectos; a los encargados de la policía preventiva y de seguridad, y la astucia de los letrados que intervienen en los negocios como patronos o como defensores”.

“Todas esas causas pueden sin duda influir en los vicios de que adolece la administración de justicia y han influido ciertamente; pero el hecho de que aun con buenos magistrados, como por fortuna los ha habido, los males siguen y el clamor público no cesa, y que en muchos puntos de la República solo se han contenido los asaltos temporalmente por medidas de suma severidad y acaso injustificables, lo que convence claramente de su insuficiencia y la necesidad de cambiar las instituciones judiciales”.

“Pues, el arreglo de la administración de justicia es en nuestro país la primera de las necesidades, porque de nada sirven las mejores instituciones políticas, si los derechos de propiedad y seguridad individuales no se establecen, afianzan y protegen de una manera efectiva, creando por este medio los hábitos de orden y de obediencia a la ley que tanta y tan deplorable falta hacen a nuestra trabajada sociedad”. *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, pp. 179, 180 y 189, cit. en *idem*.

pusieron: derogaron la Constitución de 1824 y, en 1836, promulgaron las Siete Leyes Constitucionales; el país fue dividido en departamentos y se estableció el polémico Supremo Poder Conservador.

En 1841 se firmaron las Bases de Tacubaya con la finalidad de deponer al presidente de la República y a los poderes de su gobierno, nombrar un presidente interino, designar a la Junta que convocaría a elecciones de diputados que, a su vez, redactarían una Constitución de régimen federal. Pero en 1842, en el seno de la discusión de este nuevo proyecto de Constitución, las inconformidades de la fracción conservadora ocasionaron que el Congreso fuera disuelto y que al siguiente año se promulgara una nueva Constitución de corte centralista, denominada Bases Orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843. Después, en 1847, en el contexto de la guerra contra Estados Unidos, se volvió a adoptar el régimen federal, restableciendo la Constitución de 1824 a través del Acta Constitutiva y de Reformas de ese año.

Finalmente, con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, concluye un itinerario histórico en el que el federalismo, en todas sus dimensiones (ejecutivo, legislativo y judicial), se convirtió en una decisión política fundamental del constitucionalismo mexicano, con solución de continuidad en la Constitución actualmente vigente de 1917.

Respecto al proceso de amparo, es importante precisar que dicha institución no aparece en la Constitución de 1824 ni en las constituciones centralistas de 1836 y 1842. Aparece por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, entidad que ese año se independizó de México con motivo del régimen centralista entonces adoptado.¹⁹ El proyecto de la Constitución yucateca (y, por tanto, de la acción de amparo misma) se atribuye a don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá. Para Julio Bustillos, el motivo que subyace en la propuesta de Rejón, más que la protección de los derechos fundamentales, es el fortalecimiento del poder judicial a través de la posibilidad de controlar judicialmente la constitucionalidad de los actos de las legislaturas (leyes, decretos) y del gobernador (providencias); controlar los actos del poder ejecutivo, así como proteger los derechos constitucionales de las personas contra actos de cualquier autoridad.

Sin embargo, en la historia del constitucionalismo mexicano (y, un siglo después, más allá de estas fronteras) fue particularmente este último medio para fortalecer al máximo tribunal de Yucatán lo que trascendió en la obra de Rejón: ese instrumento

¹⁹ “El motivo por el cual el amparo mexicano apareció en una entidad federativa con anterioridad a establecerse en la esfera nacional se debió a que en esa época se libraba una lucha encarnizada entre los partidarios del restablecimiento del sistema federal, que eran los miembros de la corriente liberal, y los conservadores, que sostenían el régimen unitario consagrado en las mencionadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, ya que en esos momentos dominaba en el estado de Yucatán un gobierno local partidario de la unión federal”. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 261.

El amparo directo y los tribunales de los estados

protector de derechos que “no obstante las transformaciones que se le han hecho [...] los perfiles característicos del amparo yucateco se proyectan con nitidez en el amparo actual”.²⁰

Después, al restablecerse la Constitución Federal de 1824 con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, aparece por primera vez la acción de amparo en una ley fundamental de alcance nacional, gracias a la intervención de Mariano Otero y a su célebre voto particular.²¹ En el artículo 5 de dicho ordenamiento constitucional²² se hizo referencia a “la noción de un medio de tutela para la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos”, mientras que en el artículo 25²³ “se concretizan las ideas” del artículo anterior y, en los términos formulados por Otero en su voto, “conced[e] a los tribunales federales competencia para salvaguardar los derechos fundamentales de cualquier habitante de la República que fueran o pudieran ser conculcados por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federales como locales”.²⁴

²⁰ “Algunas de las similitudes del amparo de Rejón respecto al actual han sido: el control de la legalidad y constitucionalidad lo ejerce el Poder Judicial; la estructura orgánica del Poder Judicial es semejante, con excepción de los tribunales colegiados de circuito actuales; se establece el principio de instancia de parte agraviada; se consagra el principio de relatividad de las sentencias; etcétera”. Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 20, en referencia a Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2007.

²¹ “En el ámbito nacional, el amparo fue establecido en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, expedido el 18 de mayo de 1847, que introdujo modificaciones a la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia había sido restablecida. La citada Acta de Reformas se inspiró en forma indiscutible en el proyecto redactado por el distinguido jurista y político mexicano Mariano Otero, considerado como el segundo padre del derecho de amparo, ya que lo concibió como un instrumento para proteger los derechos fundamentales de los habitantes del país contra toda disposición general o acto de autoridad, y que debía promoverse ante los tribunales federales, de acuerdo con el artículo 25 del propio documento constitucional, el cual, además, introdujo la disposición calificada como “fórmula Otero”, que todavía subsiste, y de acuerdo con la cual la sentencia que otorgue el amparo no debe contener declaraciones generales, de manera que cuando se combate la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, dicha tutela se traduce en la desaplicación del ordenamiento impugnado exclusivamente en beneficio de la parte reclamante”. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución...*, *cit.*, pp. 261 y 262.

²² Artículo 5. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

²³ Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución...*, *cit.*, p. 262.

Así, la continuidad del régimen federal y la introducción del juicio de amparo coincidirían en la Constitución de 1857, pero no una base expresa sobre el llamado amparo judicial.

No obstante que, por las circunstancias propias de la guerra con Estados Unidos, no fue posible expedir la primera ley reglamentaria de amparo, ello no impidió que se substanciaran los primeros procesos desde 1847,²⁵ y que en 1849, incluso, se dictara la primera sentencia de protección por un juez de distrito en funciones, Pedro Sámano,²⁶ sentando así un precedente muy importante en la historia del constitucionalismo (que a nivel internacional tardaría casi un siglo más en crear convicción) sobre la fuerza normativa y directa de una Constitución, en un contexto, se reitera, por demás adverso “para el florecimiento de instituciones de salvaguarda de los derechos humanos [así como para] sus primeras expresiones a través de demandas y recursos”.²⁷

Finalmente, en la Constitución de 1857, expresión del triunfo de los liberales mexicanos frente a la dictadura centralista de Santa Anna, se consolida “la tendencia federalista de llamar Estados a las fracciones del país” y se recogió la institución de amparo como instrumento de protección de los derechos fundamentales, si bien esta

²⁵ “En 1847 se sustanció el primer amparo, del periodista y editor Vicente García Torres, por su aprehensión por el general en jefe del ejército de Oriente. El segundo amparo fue el del coronel Tomás Andrade, por haber sido transferido a Huichapan. El tercero, el del capitán Darío Servín de la Mora, por haber sido dado de baja del ejército. El 25 de julio de 1848, promovió el cuarto amparo el representante legal de Jecker, Torre y Cía., sobre la afectación de la Secretaría de Hacienda a unos tercios de tabaco. El 1 de agosto del mismo año, fue promovido el quinto amparo por el teniente coronel Lorenzo Pérez Castro, por habersele despedido del ejército sin expresión de causa. De estos cinco amparos promovidos, al parecer ninguno prosperó”. González Oropeza, Manuel, “El primer juicio de amparo sustanciado en México”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VIII-1996, México, IJ-UNAM, 1996, p. 157, *cit.* en Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 22.

²⁶ “Finalmente, el 13 de agosto de 1849 se emitió la primera sentencia de amparo: el juez de distrito de San Luis Potosí, Pedro Sámano, amparó a Manuel Verástegui contra la orden de expulsión del territorio por parte del gobernador de dicha entidad. La resolución en lo conducente señaló: “[...] se declara que este juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad con lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores, los ilustres Constituyentes*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, *cit.*, en Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 22.

²⁷ “Todos los juicios antes descritos constituyen, cada uno de ellos, situaciones excepcionales entre el marasmo y anarquía que reinó en esos años de 1847 a 1849. No podía haber situación política, económica, ni social menos propicia para el florecimiento de instituciones de salvaguarda de los derechos humanos que esta; sin embargo, no solo se estableció el juicio de amparo, sino hasta se dieron sus primeras expresiones a través de demandas y recursos. Ninguna situación de emergencia, ni rebelión, ni tampoco invasión sirvió de pretexto para evadir la discusión o tratar de no proceder conforme a la Constitución y las leyes”. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 163.

El amparo directo y los tribunales de los estados

no fue “una obra original de los legisladores de 1857, que [en realidad] la tomaron [...] del Acta de Reformas de 1847”.²⁸

Hasta aquí todavía no es posible hablar en sentido escrito de la existencia del amparo casación en el constitucionalismo mexicano. Si bien debe reconocerse que ya desde la fórmula original del proceso de amparo ideado por Rejón en 1841 se concibió la posibilidad de que dicha protección de derechos fundamentales también resultara procedente frente a actos de la autoridad judicial,²⁹ en este supuesto no es posible hablar de un amparo casación, y ni siquiera de una eventual intervención indebida de la jurisdicción federal en asuntos que no son de su competencia, pues el núcleo que define a la noción misma de dicha institución es que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una “exacta aplicación de la ley” (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva en definitiva cualquier conflicto que, partiendo de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debiera ser propio y exclusivo del conocimiento local, clausurando así dicha distribución y centralizando, sin más, el servicio público de impartición de justicia.

Dicho de otra manera, la posibilidad de la revisión de una actuación judicial a través de un proceso constitucional como el amparo no define, por sí misma, al am-

²⁸ Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 23.

²⁹ La asimilación de la revisión judicial a través de un proceso constitucional como elemento definitorio del amparo directo es sostenida por Carlos Arellano García y Julio Bustillos:

“En cuanto a las violaciones cometidas por los propios jueces contra los derechos del gobernado (fijados en el artículo 62) conocerían de ellas los superiores de los jueces, remediando el mal que se les reclamaba (o sea, restaurando en el goce de las garantías individuales). Con esta disposición (artículo 64) el amparo yucateco comprendió a toda clase de autoridades estatales”. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 107.

“Además, el constituyente 1856-1857 tomó en cuenta el vacío legislativo que existía en cuanto a la amplitud del amparo contra los abusos del Poder Judicial. En este tenor, Antonio Carrillo Flores precisó, contrariamente a lo que ha expresado otro sector [concretamente, se refiere a la opinión de Carlos Arellano García], que Otero —al igual que lo había hecho Rejón en Yucatán— entendía el amparo contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero no frente a los jueces”.

“En el mismo sentido, Zarco, en su crónica del congreso constituyente, anotó: ‘las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, así como de los ataques a la Constitución y de ellos deben conocer los tribunales federales’”.

“Al respecto, Epiridión Moreno, un diputado constituyente, sostuvo lo siguiente: Es necesario que los ciudadanos de los estados que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal contra las autoridades de los mismos estados cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución”.

“El recurso al que se refirió Moreno era el juicio de amparo en materia judicial, con el que se controlaría la legalidad de las sentencias o resoluciones definitivas que emitieran erróneamente las autoridades jurisdiccionales locales”. Bustillos, Julio, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

El amparo directo y los tribunales de los estados

El origen de esta disposición, a decir de Rabasa, debe buscarse en la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que establece la garantía del debido proceso legal: “*No person shall [...] be deprived of life, liberty or property, without due process of law*”.

Para Rabasa, el citado artículo 26, en el proyecto, perdió “la brevedad y concisión” de la versión estadounidense por la desconfianza del constituyente mexicano en sus instituciones, por lo que se prefirió explicar el “proceso legal” para imposibilitar la argucia de los abogados.³³ Así, a la expresión “[n]adie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad” (traducción literal de “[n]o person shall [...] be deprived of life, liberty or property”), en vez de complementarla con el enunciado “sin un debido proceso legal” (“[...] without due process of law”), se sustituyó por la de “[...] sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”, la cual, para Rabasa, resultaba una traducción libre y nada buena del concepto *without due process of law*.³⁴

³³ “El tercero de los preceptos tomados de la ley americana, perdió en el proyecto la brevedad y concisión del original; concisión y brevedad propias del espíritu sajón, poco dado a la argucia en la interpretación de las leyes, pero que suelen ser entre nosotros de malísimos resultados en la aplicación práctica. Y hay otra consideración que debe contarse siempre al comparar las fórmulas que emplean las Constituciones de uno y otro pueblo: los autores de la americana tenían confianza en el gobierno propio que organizaban con ella y que iban a ensayar, en tanto que los legisladores mexicanos sabían, por una dura experiencia de más de treinta años de gobierno propio, que no podían atenerse ni a la honradez de los mandatarios ni a la virilidad y entereza de los pueblos”. “La ley americana da a la vida, la propiedad y la libertad del hombre la garantía de un *proceso legal*, y eso debiera ser bastante, supuesto que no es *legal* un proceso si faltan la competencia de la autoridad o las formas del juicio, una y otras determinadas por la ley; pero los autores del proyecto mexicano que habían visto en la *ley del caso*, y en muchos casos sin ley, de cuán cínicos abusos era capaz el poder armado de la fuerza, parece que querían, agregando palabras, imposibilitar la argucia y fundar en la nimia expresión de la ley lo que no puede pedirse sino a la fuerza moral del pueblo, que es el alma de las instituciones libres”. *Ibidem*, pp. 4 y 5.

³⁴ “En la redacción de las leyes, la explicación y el detalle son peligrosos, porque se corre el riesgo de no abarcar lo que una palabra genérica comprende en forma simple y sencilla. La parte final del artículo 26 puede entenderse de dos maneras; una, preferible como interpretación lógica, haría decir al artículo: ‘Nadie puede ser privado de la vida, etc., sino según las formas expresamente fijadas en la ley’; otra, a que conduce la buena expresión gramatical, así: ‘Nadie puede ser privado de la vida, sino en virtud de sentencia dictada [...] según las formas expresamente fijadas en la ley’. Es difícil aceptar el primer modo por la violencia que para ello hay que hacer al idioma, suponiendo que se empleó la expresión *según las formas* por *previas las formalidades*, que todavía sería una expresión vaga para referirse al proceso. El segundo modo es el que satisface al idioma; pero, al aceptarlo, la garantía queda limitada a las formas de la sentencia, sin medio posible de extenderla al procedimientos, al juicio en general, que era lo que importaba, y seguramente lo que la Comisión del Constituyente se proponía. Y he aquí cómo el *due process of law*, sencillo, amplio y preciso de la Constitución americana, se perdió en los detalles con que el proyecto mexicano quiso mejorarlo, virgizarlo y defenderlo”. *Ibidem*, p. 7.

Así, originalmente, el proyecto de la Comisión de Constitución incluía un artículo 26 que establecía que “[n]adie p[odía] ser privado de la vida, la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”. Los abolicionistas de la pena de muerte veían en la frase “nadie puede ser privado de la vida [...] sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente”, la discrecionalidad necesaria para la aplicación de dicha pena. Esto llevó a la sustitución de este artículo por el 9 de las Bases Orgánicas de 1843 (que establecía que “[n]adie podr[ía] ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate”), el cual fue retocado con la expresión “exactamente” sin la debida reflexión.

En efecto, en la sesión de 21 de agosto de 1956, el Constituyente atendió la propuesta del artículo 26 constitucional. Esta discusión, en vez de dilucidarse a propósito de la noción y los alcances del debido proceso legal, estuvo definida por el debate intenso que se suscitó sobre la abolición de la pena de muerte,³⁵ cuya propuesta se establecía en el diverso artículo 33 constitucional. Los constituyentes abolicionistas impugnaron que la redacción del artículo 26 establecía que resultaba válida la privación de la vida “en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”, con lo cual se cerraba el debate sobre el artículo 33, pues la propuesta del artículo 26 establecía explícitamente las condiciones para la imposición de dicha pena.³⁶

³⁵ “La discusión empeñada sobre la subsistencia o abolición de la pena de muerte, desvió la atención de los diputados del verdadero objeto del debate. La filosofía sentimentalista que predominaba en la época daba a aquella cuestión una importancia muy superior a la de cualquier otra principio, y no bien se advirtió que el artículo 26 envolvía indirectamente tan delicado punto, toda la atención de la cámara se convirtió hacia él y toda la discusión se empeñó en la materia que no correspondía al objeto ni a la esencia de la garantía propuesta. Apenas si pudo la comisión evitar el debate decisivo sobre la pena capital, exponiendo que si se hablaba de ella en el artículo 26 era solo para asegurar un derecho, y que no se trataba de resolver sobre la subsistencia de la pena capital; retira el artículo, y cuando lo presenta, suprimida la alusión a la muerte, la Cámara aprueba desde luego el artículo reformado sin discusión, sin examen de la nueva forma, por una gran mayoría que no ve en la nueva redacción sino que ya no contiene referencia a la pérdida de la vida”. *Ibidem*, p. 15.

³⁶ “El diputado Gamboa dijo: ‘que tomaba la palabra contra el artículo 26 porque creía que prejuzgaba una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el 33 del proyecto; que a uno de los miembros de la Comisión le había hecho esta manifestación para que reiterara la parte correspondiente a la pérdida de la vida; pero que como la Comisión dejaba intacto el artículo se veía en el caso de entrar en materia’. Y continuó su discurso, reducido exclusivamente a combatir la pena de muerte, que vía autorizada en el artículo a discusión”.

“Tuvo de su parte, en cuanto a reprobar la pena de muerte a los diputados Olvera, Mara, Arriaga y Guzmán; Ocampo y Romero Díaz convinieron en que la sociedad no tiene el derecho de atentar

El amparo directo y los tribunales de los estados

Lo grave de dicha circunstancia —explica Rabasa— es que, en vez de posponer la discusión del artículo 26 para después de que se definiera la cuestión de la abolición de la pena de muerte en el marco de la discusión del artículo 33, se decidió continuar con el debate y, después de una nueva propuesta gestada “en unos pocos minutos”, se abandonó la enumeración de “la vida, la libertad y la propiedad” y se le sustituyó, con base en el artículo 9 de las Bases Orgánicas de 1843,³⁷ por la de “[n]adie puede ser juzgado ni sentenciado [...]”,³⁸ agregando a este enunciado la expresión “exactamente”, se insiste, sin deliberación alguna.

Así, con su agudo y penetrante estudio de principios del siglo xx, Rabasa dejó claro que el artículo 14 constitucional, en realidad, nunca fue materia de discusión en el Congreso Constituyente, que —entendió— había aprobado un precepto equivalente al debido proceso legal de la Constitución estadounidense, cuando en realidad

contra la vida del hombre; pero expusieron que la pena capital no podía abolirse sino cuando hubiera buenas instituciones de policía y buena administración de justicia”.

“En suma, una simple discusión relativa a un punto que no era objeto del artículo 26, sino del 33; y por toda objeción al primero, la de que, de aprobarse, no podría ya racionalmente discutirse el segundo. Si la Comisión, reflexionando mejor sobre la dificultad surgida, hubiera pedido que la discusión del 26 se reservara para cuando estuviera aprobado el 33, aquel habría sido aprobado también sin una sola objeción”. *Ibidem*, pp. 10 y 11.

³⁷ “La clave de todos estos errores está en un hecho cuya importancia resaltaré en puntos más culminantes de este estudio. La Comisión abandonó enteramente su artículo 26, porque en los breves momentos que estuvo fuera del salón de sesiones creyó hallar la solución de sus dificultades en una prevención de las Bases de Organización Política de 1843, y la copió casi literalmente”.

“Si se tiene en cuenta que el precepto de la Constitución centralista es totalmente distinto del 26 del proyecto; que este, naturalmente, tuvo que ser fruto de estudio serio y madura reflexión, mientras que la adopción de aquel se hizo en el tiempo consumido por un diputado para rendir un informe de pocas palabras, no habrá escrúpulos en concluir, por más que de los constituyentes se trate, que nuestro artículo 14 es una improvisación imprudente que acusa una ligereza muy censurable”. *Ibidem*, pp. 16-18.

³⁸ “Si vemos que un orador propone una solución, y que seguida la Comisión retira el artículo que se discute y lo presenta en la sesión misma de acuerdo con la solución propuesta, lo natural es inferir que la Comisión se inspiró en las palabras del orador, que aceptó su idea y que estuvo de acuerdo con él. Cerqueda, propuso que se dijera en general que no pueda haber fallos sino con las garantías que proponía la comisión: esta retiró el artículo, y después de los pocos minutos que debió de gastar un diputado en rendir un informe, que de seguro fue breve, sin que conste que la sesión se suspendiera mientras la Comisión deliberaba, esta volvió, presentando su proyecto absolutamente conforme con la indicación de Cerqueda: en vez de las palabras ‘Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad’, el nuevo artículo decía: ‘Nadie puede ser juzgado ni sentenciado’. En lo demás, el artículo conservaba en el fondo las ‘garantías propuestas por la Comisión’, según la frase de Cerqueda”.

“El diputado Villalobos preguntó si ya estaba aprobado el artículo que prohibía las leyes de efecto retroactivo, Guzmán contestó que sí, y no hubo más. La votación dio al artículo 26 del proyecto, 14 de nuestra Ley fundamental, ochenta y cuatro votos contra dos”. *Ibidem*, pp. 11 y 12.

ese cambio improvisado y de última hora, que parecía “simplemente de redacción”, transformó una garantía de las personas frente al poder político a través de la intervención judicial en una garantía contra los jueces de los estados,³⁹ pues fue precisamente la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 (“nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes [...] exactamente aplicadas”) la que permitiría a los litigantes de la época pedir la intervención de los tribunales federales bajo el argumento de que un tribunal local no había aplicado la ley con exactitud.

4.3. El debate decimonónico sobre el amparo judicial

No fue sino hasta después de la publicación de la primera Ley de Amparo (1861) y la restauración de la república (1867) cuando inició el debate sobre la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la ley. Si bien en el citado ordenamiento procesal no se hizo referencia alguna a la procedencia al amparo casación, hay al menos tres asuntos, a decir de Julio Bustillos, en los que aparece explícita la actividad del foro para intentar implementarlo: se trata de los casos José María Rufino,⁴⁰ Domingo Benítez⁴¹

³⁹ “Ya se ve cómo el artículo 26 no fue nunca materia de discusión ni en su fondo ni en su forma; ya se ve cómo si hubiera tenido el número 34 habría sido aprobado sin objeción ninguna. Y, sin embargo, el precepto de la Constitución americana, que los autores de la nuestra entendieron adoptar y que tenía a su favor las opiniones todas y todas la voluntades, quedó en nuestra ley desnaturalizado por completo, falseado en el carácter, rebajado en alteza, redundante y maltratado en la estructura. Primero, una maltraída ampliación del sencillo concepto del original, que pudo traducirse literalmente; después, una objeción sobre la oportunidad de discutirse antes del artículo 33, que subsanarse con solo aplazar el debate para cuando aquel se hubiera aprobado, trajeron modificaciones que parecían simplemente de redacción; y lo que de hecho resultó, fue que el artículo, cuyo objeto era ampara contra el poder político, mediante la intervención forzosa de los tribunales, como depositarios de la ley y representantes de la justicia, se convirtió en garantía contra los abusos de malos jueces y las argucias más o menos importantes de la gente de curia”. *Ibidem*, p. 12.

⁴⁰ “El asunto de José María Rufino fue conocido por el juez de distrito de Veracruz, que amparaba a la quejosa en contra de la resolución del juez común de Córdoba, para agilizar la administración de justicia en relación con su caso, esto debido al juicio relativo a la cancelación de una escritura de compraventa que se había iniciado desde hacía seis meses y aún el juez local no la había citado para escuchar sentencia. En este asunto se estimó que se violaba el artículo 17 constitucional, es decir, un derecho fundamental y no un precepto secundario. Dicha resolución del juez de distrito fue de fecha 11 de diciembre de 1868”. Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ “El asunto de Domingo Benítez tuvo como motivo la comisión de un robo a un establecimiento, así como el homicidio de dos individuos, que al intentar huir aquel trataron de impedirselo. El juez penal local de la Ciudad de México condenó al acusado a la pena de muerte, pero este fue amparado por el juez de distrito de la misma ciudad, por violaciones de algunas de sus garantías. Al parecer, el amparo fue con base en violaciones en el procedimiento y, en especial, en las relativas al defensor al que tenía derecho el acusado. La resolución de otorgamiento del amparo judicial fue el 4 de septiembre de 1868 por el juez de distrito, licenciado Julio Romero y Ortíz”. *Idem*.

El amparo directo y los tribunales de los estados

y Benigno Canto.⁴² Al respecto, es importante precisar que, si bien en estos casos podríamos hablar de supuestos de un amparo “judicial”, en el sentido de que se trata de impugnaciones en contra de resoluciones de tribunales, no se trata aquí de supuestos del amparo *casación o directo* en estricto sentido, pues, como ya se estableció, el núcleo que define a la noción misma de amparo directo es que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una “exacta aplicación de la ley” (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva, en definitiva, cualquier conflicto que, a partir de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debiera ser propio y exclusivo del conocimiento local, lo cual no parece acontecer en ninguno de estos supuestos.

En efecto, si bien el caso José María Rufino se trató de un amparo en contra de una determinación de un juez local, el motivo de la protección solicitada fue, en estricto sentido, una cuestión de constitucionalidad: una vulneración del derecho fundamental de acceso a la justicia por dilación, en el contexto de un juicio de cancelación de una escritura de compraventa que en seis meses no había sido radicado.⁴³ El caso de Domingo Benítez tuvo como base una condena de pena de muerte, y el amparo fue concedido en virtud de que el sentenciado no había tenido un defensor; esto es también una cuestión de constitucionalidad.⁴⁴ Y, por último, el amparo solicitado por Benigno Canto, un general del ejército que, se dijo, cometió un homicidio por órdenes de sus superiores, también partió de la vulneración de un derecho constitucional, pues el quejoso impugnó una orden de traslado de la Ciudad de México a Durango, lugar en el que se cometió el ilícito, para que declarara ante el juez de esa jurisdicción.⁴⁵

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que el ministro de justicia Ignacio Mariscal, convencido de que “los juicios de amparo amenazaban volverse una cuarta instancia”,⁴⁶ presentó la iniciativa para una nueva Ley de Amparo que, aprobada y

⁴² “Finalmente, en el caso de Benigno Canto, un general de ejército, tuvo tintes políticos. Canto cometió un homicidio por órdenes de sus superiores, fue llevado a México para ser juzgado, y ahí se decidió enviarlo a Durango (donde había realizado el ilícito) para declarar ante un juez local, por lo que Benigno Canto interpuso un amparo contra dicha orden de traslado, siendo amparado por el juez de distrito de la Ciudad de México, ratificando dicha resolución el tribunal de circuito de la misma ciudad el 6 de noviembre de 1868”. *Idem*.

⁴³ Cfr. Barragán, *La primera Ley de Amparo*, México, Porrúa, 1980, pp. 166 y 167.

⁴⁴ Cfr. *El derecho*, México, 4 de septiembre de 1868, t. I, pp. 210-313 y 287-288.

⁴⁵ Cfr. *El derecho*, 19 de septiembre de 1868, pp. 213 y 214, 227-229 y 258.

⁴⁶ “[...] hoy los juicios de amparo amenazan volverse una cuarta instancia inevitable en cada pleito civil o criminal, no solo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta las decisiones incidentales, porque se quiere convertirlos en la panacea para toda infracción de la ley verdadera o imaginaria”. *Cit.* en Noriega Cantú, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (el caso del artículo 8 de la ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, 1980, p. 54.

publicada en 1869, estableció expresamente la improcedencia del amparo en negocios judiciales.⁴⁷ El citado artículo 8 suscitó entonces el debate respecto a si dicha improcedencia era o no contraria a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución de 1857, que establecía el ejercicio de la acción constitucional en contra de cualquier acto de autoridad que vulnerara algún derecho fundamental.

Entre los juristas que abordaron el estudio en cuestión destacó don Manuel Dublán, quien concluyó enfáticamente que no resultaba inconstitucional, ya que considerar lo contrario era confundir su naturaleza procesal con un recurso de casación “pues que mal podía llamarse amparo, que supone una protección inmediata, la anulación de una sentencia ejecutoria”, además de que ello —afirmó— abriría una cuarta instancia inconveniente “tanto para el pronto curso de los negocios judiciales como para la forma política del país”.⁴⁸

Sin embargo, como bien ha señalado el doctor Héctor Fix-Zamudio, la introducción del juicio de amparo en contra de sentencias judiciales, la cual constituye “la transformación más importante” de dicha institución procesal en sus más de 170 años de historia, terminaría ocurriendo por una serie de causas de carácter social y político que presionaron a la Suprema Corte de Justicia para aceptar una interpretación sumamente discutible del artículo 14 de la citada Constitución Federal de 1857.⁴⁹ Estas causas de carácter social y político tenían como fuente principal los tres

⁴⁷ Artículo 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.

⁴⁸ “Llámanos sí la atención la idea de que le recurso de amparo pueda ser procedente en materia judicial cuando pronunciada la sentencia principal que cause ejecutoria haya ocurrido violación en el sentido del artículo 101, al substanciar la última instancia (art. 25 de la iniciativa). Este recurso más que de amparo verdaderamente viene a ser recurso de casación. Si los tribunales federales consumado un hecho, pueden anular una ejecutoria, que jurídicamente es la verdad, vendrán a resolver la controversia más bien que amparando, casando fallo; pues que mal podía llamarse amparo, que supone una protección inmediata, la anulación de una sentencia ejecutoria”. “Tal idea, además, podría traer el inconveniente de abrir una cuarta instancia a pretexto de violación constitucional, lo cual no dejaría de ser peligroso; tanto para el pronto curso de los negocios judiciales como para la forma política del país; pues sentado este precedente, la administración de justicia quedaría centralizada, los juicios no fenecerían en los Estados en donde se habían iniciado, sino que la Suprema Corte a título de amparo o casación, intervendría en la administración interior de las localidades, anulando las decisiones de su poder judicial”. Dublán, Manuel, *El derecho*, t. I, pp. 191 y 192, *cit.* en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, *cit.*, pp. 134 y 135.

⁴⁹ “Pero la transformación más importante fue la introducción del juicio de amparo contra sentencias judiciales por la incorrecta aplicación de la ley secundaria. Esto ocurrió debido a una serie de causas de carácter social y político, que presionaron a la Suprema Corte para aceptar la interpretación sumamente discutible del artículo 14 de la citada Constitución Federal de 1857, ya que al estar situado en el capítulo relativo a las garantías individuales, los partidarios del amparo en materia judicial sostuvieron que cada vez que un juez, federal o local, aplicara inexactamente (según la equívoca terminología del citado precepto fundamental), una disposición legal ordinaria, infringía un derecho constitucional, y por lo tanto procedía la interposición del juicio de amparo”.

El amparo directo y los tribunales de los estados

siglos de centralismo judicial que, durante la Colonia española, concentró el ejercicio de la abogacía en las ciudades de México y Guadalajara, sedes de las audiencias (o tribunales de apelación). Después de la independencia, afirma el doctor Fix-Zamudio, los tribunales de las entidades federativas fueron integrados con magistrados improvisados y, además, sujetos a la influencia política de los gobernadores, lo que generó, desde entonces, una natural desconfianza en el foro.⁵⁰

Y así, apenas tres meses después de la publicación de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía expresamente la procedencia del amparo judicial, el alto tribunal del país, en el célebre caso *Miguel Vega*, estimó procedente una demanda de amparo en contra de una resolución del pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, en la que al solicitante de amparo se le suspendió del empleo de juez de primera instancia (porque se estimó que había fallado en contra de ley expresa en el contexto de un proceso penal ordinario)⁵¹ y, además, sin fundamento

“Debido a tres siglos de centralismo judicial en la época colonial española, que a su vez provocó la concentración de los abogados en las ciudades de México y Guadalajara, en las cuales existían las únicas audiencias (tribunales de apelación), con posterioridad a la independencia fue preciso integrar con magistrados improvisados los tribunales superiores de las entidades federativas, con la consiguiente falta de confianza en dichos tribunales locales, los que también quedaron sujetos a la influencia política de los gobernadores de las propias entidades federativas”. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución...*, cit., p. 264.

⁵⁰ “Debido a lo anterior, los abogados mexicanos acudieron a todos los medios, inclusive a la mencionada interpretación del artículo 14 constitucional, para sustraer los asuntos judiciales de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de leyes de los estados, para llevarlos a los tribunales federales por conducto del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia, la que concentró así todos los asuntos judiciales del país, movimiento incontenible que llevó a la propia Suprema Corte a declarar la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869, que prohibió expresamente la interposición del juicio de amparo contra las resoluciones judiciales”. *Ibidem*, p. 265.

⁵¹ El 3 de octubre de 1868, en Culiacán, Sinaloa, José Bañuelos, un cargador de 30 años, agredió con una navaja a Benito Prado, un jornalero de 28 años. El juez Miguel Vega, el 18 de marzo de 1869, absolvió a Bañuelos por considerar que las heridas en contra de Prado fueron causadas en legítima defensa y que este, al haber cumplido ya dos meses y medio después de la riña en prisión preventiva, le compurgó la pena. Posteriormente, la sentencia de primera instancia fue apelada ante el Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, donde se revocó el fallo y se determinó que debía considerarse a Bañuelos responsable por herida grave por accidente, con la agravante de actuar con arma prohibida, y además, con fundamento en la Ley de 25 de marzo de 1813, que establecía que debía imponerse la pena de suspensión del empleo por un año al juez que resolviera en contra de ley expresa, se suspendió al juez de origen tanto del ejercicio jurisdiccional, así como de la profesión de abogado, por un año. El 23 de marzo del mismo año, Miguel Vega interpuso una demanda de amparo en contra de la sentencia del tribunal de justicia, en la que argumentó que lo que en todo caso resultaba procedente la suspensión de su cargo público pero no el ejercicio de su profesión en general. El 27 de marzo siguiente, el juez de distrito desechó la demanda por improcedente, ya que el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 prohibía la proce-

alguno, se le impuso la suspensión de un año para el ejercicio de la profesión de abogado.

Respecto a la materia de la controversia de amparo, es importante subrayar aquí que, tal como aconteció en los juicios de amparo de José María Rufino, Domingo Benítez y Benigno Canto recién citados, y que son considerados generalmente como antecedentes del amparo directo, el amparo *Vega* tampoco constituye, en estricto sentido, un proceso de esta naturaleza, pues, como bien ha advertido Manuel González Oropeza,⁵² se trata de un ejercicio de protección en contra de un acto administrativo sin fundamento, lo cual en modo alguno articula un recurso de casación, aun cuando el acto reclamado haya sido pronunciado por una autoridad judicial.

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que, desde entonces, este fallo histórico se identifica como el inicio de la historia del amparo directo en México y fue tan controvertido en su momento, causando tal “revuelo entre los juristas” de la época, que hasta se inició un proceso político en contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia que votaron a favor de la concesión del amparo.⁵³

El 8 de mayo de 1869, en el punto más tenso de esta controversia, la Corte se vio obligada a pronunciarse respecto al oficio del Gran Jurado del Congreso, en el que se le solicitaba copia certificada del fallo, en virtud del juicio político que ya se estaba siguiendo, y estableció que el Congreso no tenía la facultad de juzgar sus actos cuando se referían a la aplicación de una ley en un caso concreto, lo que significó un debate sin precedentes entre la Corte y el Congreso respecto al alcance del principio constitucional de división de poderes.⁵⁴

dencia del amparo en negocios judiciales. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Protection in judicial business. The case of Miguel Vega”, *Mexican Law Review*, núm. 3, 2005.

⁵² *Idem.*

⁵³ “La admisión del amparo a Miguel Vega causó un gran revuelo entre juristas. El Congreso decidió iniciar un proceso político en contra de los ministros que habían votado a favor de conceder el amparo. Las actuaciones de la sección del Gran Jurado inician el 11 de mayo de 1869. La acusación en contra de los ministros consistía en que estos habían infringido la Ley de Amparo de 1869 al haber dado entrada al amparo solicitado por Miguel Vega, al ir en contra de lo dispuesto en el artículo 8 de dicho ordenamiento”. Caballero Juárez, José Antonio, “La codificación y el federalismo judicial”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. I, p. 128.

⁵⁴ “El 17 de mayo siguiente, la Suprema Corte envió un comunicado al Congreso en el que resaltaba la importancia de la separación de poderes reconocida por la Constitución; la imposibilidad de denunciar a los integrantes de dicho cuerpo colegiado por haber votado a favor de un fallo del mismo; el carácter autónomo de la Corte como cúpula del Poder Judicial de la Federación; las facultades que le otorgaba el artículo 101 constitucional; la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo y la necesidad de que el alto tribunal estuviera en posibilidades de pronunciarse respecto a las solicitudes de amparos en contra de la aplicación del mismo; y, finalmente, el sinsentido que representa que el Congreso denuncie a magistrados e instruya un juicio político en su contra por cumplir con su función de garante del pacto fundamental. El siguiente paso del Congreso

El amparo directo y los tribunales de los estados

En adelante, los criterios de los tribunales federales oscilaron entre la interpretación que los facultaba para garantizar, a través del juicio de amparo, la aplicación exacta de la ley y la que negaba valor alguno a la palabra *exactamente*. La disidencias más importantes respecto a la prohibición establecida en el artículo 8 de la Ley de Amparo fueron presididas por los juristas José María Lozano,⁵⁵ Silvestre Moreno Cora⁵⁶ y Miguel Mejía,⁵⁷ aunque a partir de 1876 prevaleció la doctrina del primero de los citados, impulsada por el ministro Ignacio Luis Vallarta desde la Suprema Corte de Justicia, que sostenía que el amparo por inexacta aplicación de la ley debía proceder en materia penal, pero no en lo civil.

Finalmente, la inconformidad de los abogados con esta tesis se impuso de tal forma en la práctica judicial que en la nueva Ley de Amparo de 1882 se estableció, ya explícitamente, el término para instar el amparo judicial en negocios civiles,⁵⁸ lo que pareció cerrar la discusión sobre el tema, al menos durante el siglo XIX.

fue citar a comparecer a los integrantes de la Corte que habían votado a favor de la revocación de la resolución del juez de distrito, y la Corte negó de nueva cuenta el reconocimiento de la facultad del Congreso para erigirse como juez de la Corte”. *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, México, SCJN, 1988.

- ⁵⁵ “La ley orgánica de este recurso de 19 de enero de 1869, declara en su artículo 8º que no cabe en negocios judiciales. Contra esta declaración ha sido constantemente uniforme la jurisprudencia de la Corte de Justicia, en el sentido de que el recurso de amparo es igualmente procedente contra los actos de la autoridad judicial en negocios judiciales. Se ha creído que la fracción I del artículo 101, hablando en general de los actos de cualquier autoridad comprende los de la autoridad judicial; y que cuando estos actos en negocios judiciales, violan una garantía individual, hay la misma razón que en otro caso cualquiera para proteger al ofendido en el goce de sus garantías”. Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, p. 283, *cit.* en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, *cit.*, p. 135.
- ⁵⁶ “Esta ley (la de 1869) que fue dado con el fin de reglamentar un procedimiento que tiene por objeto remediar o corregir las violaciones constitucionales, encontró desde que fue sancionada serias dificultades en su aplicación, por el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuyó; y hubo de caer uno de sus artículos, el que negó el amparo en negocios judiciales, bajo el peso de las sentencias pronunciadas por la justicia federal, siendo la misma ley un ejemplo de como la institución del amparo funciona nulificando hasta los preceptos legislativos cuando son contrarios a la Constitución”. *Ibidem*, p. 30.
- ⁵⁷ “Fue natural que citado artículo 8º de la ley de 20 de enero de 1869 hubiese tenido, como tuvo, un éxito desgraciado. En la Suprema Corte de Justicia que funcionó desde la fecha de esa ley hasta la promulgación de la de 14 de diciembre de 1882, que la reformó, no tuvo eco ninguno, por haberse reconocido a primera vista su inconstitucionalidad. Y yo, desde mi humilde puesto de Juez de Distrito del Estado de Hidalgo, cargo que desempeñé, sin la menor interrupción, desde mediados de 1870 hasta el triunfo del Plan de Tuxtepec a fines de 1876, me pronuncié decididamente contra tal disposición desde el primer instante en que tuve necesidad de tenerla que aplicar”. Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, México, pp. 10 y 11, *cit.* en *ibidem*, p. 136.
- ⁵⁸ Artículo 57. En los negocios judiciales civiles, será improcedente el recurso de amparo, si se interpusiese después de cuarenta días, contados desde que cause ejecutoria la sentencia que diga haber vulnerado alguna garantía constitucional.

4.4. La imposible tarea de la Corte y los tribunales colegiados de circuito

En el mensaje de presentación de su proyecto de Constitución, Venustiano Carranza, después de una severa crítica al sistema judicial de la época,⁵⁹ se refirió expresamente al amparo casación. Después de admitir la interpretación indebida que desde el siglo pasado se había hecho al artículo 14, que permitió que “la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados”, la justifica —afirmó— que los jueces de los estados no eran sino “instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones”, por lo que fue necesario establecer un recurso ante la autoridad judicial federal “para reprimir tantos excesos”.⁶⁰

⁵⁹ “Los jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura”.

“La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley”. *Cit* en Velasco Félix, Guillermo, “Juicio de amparo directo en materia penal”, en *Manual del juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis, 2004, pp. 485 y 486.

⁶⁰ “El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquel y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que al los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por sujeción en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común”. “Sin embargo de esto, hay que reconocer, que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, está la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.”

“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 solo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará 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”. *Cfr.* “Men-

El amparo directo y los tribunales de los estados

El debate sobre el amparo casación en el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue intenso y contrastante (en su contra argumentaron los constituyentes Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, a quienes Ignacio Burgoa califica como “paladines” de las tendencias proscriptoras del control de la legalidad dentro del juicio de amparo),⁶¹ pero finalmente prevaleció el cuestionamiento a la independencia de los jueces de los estados sobre el inminente desmoronamiento del federalismo judicial en México.

Así, si bien en la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 se omitió la expresión “exactamente” en el artículo 14,⁶² el control de la legalidad quedó “clara y enfá-

saje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1995.

⁶¹ “Sin embargo, dicho precepto originó en los debates habidos en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, la renovación de las tendencias proscriptoras del control de legalidad dentro del juicio de amparo, y cuyos paladines fueron los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, quienes, reiterando los argumentos que para apoyar dicha proscripción se acostumbra esgrimir, emitieron su parecer en el sentido de que los negocios judiciales deberían concluir definitiva y ejecutoriamente ante la jurisdicción común de los Estados, sin que los tribunales federales pudiesen actuar como órganos revisores de sus fallos”.

“En efecto, la segunda Comisión de Constitución encargada de dictaminar sobre dicho artículo 107, estuvo integrada por los constituyente Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez y los dos ya mencionados. Los primeros, disintiendo del punto de vista de Medina y de Jara, sostuvieron la procedencia del amparo en materia civil como garante de la justicia incorporado a la ‘conciencia jurídica de nuestro país’”.

“Sería demasiado prolijo transcribir el voto particular que los mencionados Medina y Jara formularon, así como las versiones de las opiniones que externaron al defenderlo en los debates habido en el Congreso Constituyente al discutirse dicho artículo 107; pudiendo afirmarse que la razones totales para apoyar la improcedencia del amparo en negocios judiciales, giraron en torno a la tan manida consideración de que, en el supuesto contrario, se vulneraba la soberanía de los Estados y se erigía a la Suprema Corte en el órgano centralizados de toda la administración de justicia en el país”.

“Las consideraciones de Medina y Jara no prosperaron frente a los argumentos expuestos por ilustres diputados, tales como don Fernando Lizardi, don José María Truchuelo y otros, quienes en síntesis sostuvieron que si las garantías individuales son operantes en los juicios civiles y penales, su violación por parte de las autoridades judiciales encargadas de su conocimiento y decisión, debería provocar la intervención, a través del amparo, de los tribunales federales para remediarlas. Al votarse el citado artículo 17, fue aprobado por 139 votos contra 4 de los constituyentes Jara, Medina, Meza y Ramírez G, quedando así definitivamente incorporado al objetivo general del amparo el control de legalidad”. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, cit., pp. 149 y 150. *Diario de los Debates*, t. II, pp. 569-595.

⁶² “En conclusión, si bien es verdad que la Constitución de 17 suprimió la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil, no por ello restringió el juicio de amparo, pues estableciendo la garantía de legalidad en los párrafos II y IV del artículo 14, lo reputó como medio de control de legalidad, a tal grado de identificarlo en este punto, con recurso de carácter ordinario”.

“Ahora bien, no solamente el artículo 14 opera la ampliación teleológica del juicio de amparo, sino también el 16 en su primera parte, que dice: ‘Nadie puede ser molestado en su persona, familia,

ticamente asumido” por el juicio de amparo en el artículo 107 de la Constitución,⁶³ donde se regularon, con excesiva minuciosidad, las bases del amparo directo actual.

De don Emilio Rabasa, que advirtió la abrumadora carga de trabajo que ello significaba para el máximo Tribunal del país, se hizo célebre, desde entonces, su expresión sobre *la imposible tarea de la Corte*.⁶⁴ El inmenso rezago que significó la concentración de todos los asuntos judiciales del país en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia se intentó resolver a través de diversas reformas constitucionales relativas a la integración del alto tribunal.

Primero, a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, se determinó que la Corte funcionaría tanto en pleno como en salas; se crearon tres salas de cinco ministros cada una, y se elevó así el número de integrantes del tribunal de 11, que establecía el texto original, a 16. Después, con la

domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

“En efecto, este artículo, a través de los conceptos *causa legal del procedimiento* y fundamentación y motivación de la misma, contiene una garantía de legalidad frente a la autoridad en general, haciendo consistir los actos violatorios ya no en una privación, como lo hace el artículo 14, sino en una mera molestia, por lo que su alcance es mucho mayor. En esta forma, siendo procedente el amparo por violación de las garantías individuales cometida por cualquier autoridad (art. 103, fracción I), y conteniendo el artículo 16 constitucional en su primera parte la de legalidad, en los términos apuntados, resulta que dicho medio de control tutela, a través de la preservación de dicha garantía, todos los ordenamientos legales, ensanchando así su naturaleza teleológica, que no solamente estriba en controlar el orden constitucional, como lo dejamos asentado con antelación”. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, cit., pp. 145 y 146.

⁶³ “El control de la legalidad quedó clara y enfáticamente asumido por el juicio de amparo en el artículo 107 de la Constitución, el que con toda nitidez establece su procedencia contra las sentencias definitivas dictadas en los negocios civiles o penales, por violación a las leyes sustantivas y procesales que deben regirlos. De esta manera, y cristalizando el pensamiento de don Venustiano Carranza, se disipó completamente la duda sobre la procedencia del juicio de amparo en materia judicial, y que tan encontradas opiniones suscitó entre los juristas del siglo pasado”. *Ibidem*, p. 149.

⁶⁴ “El resultado de esta situación, como ya lo había señalado el ilustre constitucionalista Emilio Rabasa en los primeros años del siglo XX, al concentrar todos los asuntos judiciales del país en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia, las funciones jurisdiccionales de esta última se volvieron imposibles. Se intentó, por medio de sucesivas reformas constitucionales y legales, combatir el problema agobiante del rezago creciente en los tribunales federales, especialmente en la Suprema Corte de Justicia, mediante modificaciones tanto de carácter orgánico como procesal. Entre las primeras se encuentra la división de la Suprema Corte en Salas; tres, según la materia, en 1928: cuatro, en 1936, así como magistrados supernumerarios que integraron una sala auxiliar en 1951. También en esta última modificación se crearon los tribunales colegiados de circuito para auxiliar al más alto tribunal en el conocimiento del juicio de amparo, especialmente en relación con el sector relativo a la impugnación de las resoluciones judiciales, cuyo número se ha incrementado de forma notable, especialmente en los últimos años”. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución...*, cit., pp. 273 y 274.

El amparo directo y los tribunales de los estados

reforma publicada el 15 de diciembre de 1934, se aumentó otra vez el número de ministros, de 16 a 21, y se creó una cuarta sala en materia laboral. Y, finalmente, con la reforma publicada el 19 de febrero de 1951, se crearon los primeros tribunales colegiados de circuito como órganos jurisdiccionales de casación federal, además de volver a aumentar el número de ministros de 21 a 26, con motivo de la introducción de cinco ministros supernumerarios que integrarían la nueva Sala Auxiliar.⁶⁵

El propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe de 1950, describió este panorama angustiante, producido por el alarmante rezago de los procesos de amparo directo radicados por el alto tribunal que se encontraban pendiente de fallo,⁶⁶ y hasta el presidente de la República, en el proyecto de reformas presentado ese mismo año, reconoció que el fenómeno había adquirido “tan graves proporciones que entraña[ba ya] una situación de verdadera denegación de justicia”.⁶⁷

Pero la historia de la concentración de todos los asuntos ordinarios del país en el alto tribunal de la nación no concluyó ahí, porque, aun con la creación de los

⁶⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Artículo 94”, *cit.*, pp. 274 y 275.

⁶⁶ “Desde luego, y como estaba previsto y es natural, ha ido aumentando el número de juicios de amparo en las materias penal, administrativa y del trabajo y a la fecha, aunque mucho menos que la Sala Civil, ya tiene también rezago las Salas correspondientes. [...] Al rendir este informe, la estadística, hasta el 30 de noviembre último, revela, una vez más, la seriedad del problema del rezago y da completa razón a la Suprema Corte de Justicia en su proyecto del año de 1945 y a la Iniciativa de Reformas Constitucionales mencionada”. *Cit.* en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, *cit.*, p. 864.

⁶⁷ “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. El problema más grave que ha surgido en el campo de la Justicia Federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El fenómeno ha adquirido tan graves proporciones que entraña una situación de verdadera denegación de justicia. El Ejecutivo de mi cargo considera, por ende, que no es posible demorar más su solución. El sistema que propongo para resolverlo parte de los siguientes supuestos: [...] SEGUNDO. Respetar, en absoluto, el campo actual de procedencia del juicio de amparo, preciada institución mexicana que tan eficazmente ha servido para garantizar a los gobernados el respeto a su vida, a su libertad y a su honra y el pleno ejercicio de sus derechos individuales públicos frente a cualquiera posible extralimitación de los gobernantes. El profundo respeto que me inspira el juicio de amparo determina que las reformas que inicio dejen intacta su actual estructura íntima, por lo cual no se adoptan limitaciones a su esfera de procedencia. No se escapa al Ejecutivo, el hecho del abuso frecuente de nuestro juicio de garantías; pero las medidas eficaces para contener ese abuso no pueden adoptarse, como lo demuestra la experiencia, sino a costa de imponer fundamentales restricciones que redundan en agravio de quienes ejercitan ilícitamente la acción de amparo, pues en el mayor número de casos no es posible descubrir el abuso de la acción sino hasta el momento en que la sentencia es pronunciada, por lo que cualquier reforma tendría que conducir a un peligroso sistema de desechamiento de demandas. De todas maneras, la ley ordinaria debe, a nuestro juicio, contener enérgicas sanciones para aquellos inescrupulosos quejosos o litigantes que presenten demandas de amparo o instancias en que se oculte maliciosamente la verdad o fundadas en la relación de hechos, pruebas o documentos falsos”.

tribunales colegiados de circuito, todos los asuntos eran susceptibles de llegar a la Suprema Corte a través del recurso de revisión, además de que la competencia que se otorgó a dichos tribunales en 1951 se limitó a la resolución de violaciones al procedimiento que se plantearan en la demanda, reservando la resolución de las cuestiones de fondo al máximo Tribunal. Esta circunstancia, que llegó a ser calificada por la doctrina como el “destazamiento del amparo”,⁶⁸ fue particularmente utilizada por el foro para retrasar la ejecución de las sentencias, por lo que, a través de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967, se decidió otorgar competencia a dichos tribunales federales para que estuvieran en posibilidades de estudiar íntegramente las demandas de amparo.

Otra reforma sustancial respecto al amparo directo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988, con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hasta entonces “funcionó de manera predominante como tribunal de casación”, estuviera en posibilidades de transformarse en un órgano especializado en la resolución de conflictos constitucionales, por lo que se cedió la facultad a los tribunales colegiados de circuito para pronunciarse en todos los casos de esa vía en los que se discutiera cuestiones de mera legalidad.

Sin embargo, ni siquiera con dicha reforma la Corte ha podido sustraerse del conocimiento de estos problemas, pues continuó conservando la facultad de resolver las contradicciones de tesis sustentadas entre los tribunales de circuito para determinar la que debía prevalecer con sentido obligatorio; esto es, la resolución de contradicciones que se refieren a la mera interpretación de disposiciones legislativas ordinarias

⁶⁸ “Ahora bien, en relación con el juicio de amparo directo, inicialmente, la única competencia de los aludidos Tribunales Colegiados sería resolver las violaciones al procedimiento que se plantearan en la demanda, reservando las cuestiones de fondo a la Suprema Corte”.

“Sin embargo, pronto se advirtió el error que se calificó de ‘destazamiento del amparo’, y que sirvió en la mayoría de los casos para aplicar tácticas retardatorias en la ejecución de la sentencia reclamada, pues se multiplicaron las veces en que se hacían valer las violaciones procesales, ya que al advertirse estas se enviaba la demanda de amparo al Tribunal Colegiado correspondiente, el cual efectuaba el estudio, declarando infundadas o improcedentes en la mayoría de los casos las aludidas violaciones al procedimiento que se alegaban, negando o decretando el sobseimiento en el juicio de amparo, enviando nuevamente el expediente de amparo y sus anexos a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que a bien tuviera resolver con relación a las cuestiones de fondo planteadas”.

“Advertido tal error, nuevamente se modificó la competencia constitucional de la Suprema Corte en el año de 1967, dando más competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, consistente en que resolvieran juicios de amparo directo estudiando íntegramente la demanda, o sea tanto las violaciones procesales como el fondo del asunto. Y, en cuanto a nuestra materia, solo de sentencias definitivas cuya pena no excediera de cinco años de prisión, pronunciadas en procesos del fuero común, reservándose a la Primera Sala de la Suprema Corte las sentencias definitivas en las que se hubieren impuesto penas mayores de cinco años en asuntos comunes y cualquiera que fuera la penalidad en asuntos federales y militares”. Velasco Félix, Guillermo, *op. cit.*, pp. 486 y 487.

El amparo directo y los tribunales de los estados

del ámbito local o federal, en las que no existe problema alguno de constitucionalidad, lo cual en cierto modo corresponde a la esfera competencial de un tribunal constitucional en sentido estricto.⁶⁹

Por otra parte, el crecimiento de los tribunales de amparo directo, si bien ha venido acompañado de un fortalecimiento notable de la carrera judicial federal, no ha dejado de aumentar ostensiblemente, a tal punto que, desde hace décadas, es mayor el número de jueces de amparo casación que los de amparo constitucional.

En la actualidad existen 251 tribunales colegiados de circuito y 19 auxiliares. A esta estructura institucional del amparo directo habría que agregar también la labor de los 34 plenos que existen hoy día y la propia SCJN. En los últimos años, el ingreso anual de nuevos planteamientos de amparo directo ha aumentado a más de 200 000 asuntos (206 306 en 2014; 194 178 en 2015; y 201 496 en 2016).⁷⁰ En 2016, si además se agregan los 75 365 asuntos pendientes del año anterior, se advertirá que la carga de trabajo fue, en realidad, de 276 861 asuntos, lo que significa que mientras de 2003 a 2010 aumentó 34%,⁷¹ de 2010 a 2016 el crecimiento fue de casi 60%, lo cual, por sí mismo, permite dimensionar los alcances de un fenómeno claramente insostenible al largo plazo y que, por lo demás, no tendría que acontecer en un sistema judicial de organización federal.

Lo que resulta todavía más revelador es que, no obstante este esfuerzo titánico de la jurisdicción federal, esto no parece incidir en la imagen negativa que existe de la justicia en México, tal como evidencia el resultado de la Evaluación de la imagen del sistema de impartición de justicia federal, publicada en 2009 por el Poder Judicial de la Federación, en la que, si bien el 88.13% de los ciudadanos consultados afirmaron

⁶⁹ “Un aspecto de gran significado, pero que en estricto sentido no corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno de carácter supremo o de casación (de manera similar a la facultad de atracción del Tribunal en pleno o de las salas), es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de *contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas*, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo, y 21, inciso VIII de la Ley Orgánica). No se trata de decidir para el efecto de unificar los criterios de jurisprudencia, las tesis de los citados tribunales colegiados en cuestiones constitucionales, ya que, como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden, o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plante la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (véase *supra*, párr. 628). Por el contrario, la resolución de las contradicciones se refiere a la interpretación de las disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local”. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo...*, *cit.*, p. 279.

⁷⁰ Cfr. Consejo de la Judicatura Federal, *Movimiento estadístico de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito*, México, 2017.

⁷¹ Cfr. Consejo de la Judicatura Federal, *Prospectiva básica: cédula nacional...*, *cit.*

LUIS FERNANDO RENTERÍA BARRAGÁN

distinguir que “existen instituciones que se encargan de impartir justicia a nivel de todo el país y otras que solo imparten justicia a nivel de cada estado”,⁷² respecto a la pregunta de qué tan confiable es el servicio de impartición de justicia federal, el 64.8% la estimó regular o mala, frente al 34.41% que la estimó buena;⁷³ la honestidad del servicio de impartición de justicia federal fue considerada regular o mala por el 72.2% y buena por 26.8%;⁷⁴ y en cuanto a la eficiencia del servicio de impartición de justicia federal, el 68.2% de los encuestados otorgan una calificación regular o mala y el 30.8% dentro de un rango aceptable.⁷⁵

⁷² “Pregunta 1. ¿Sabe usted que existen instituciones que se encargan de impartir justicia a nivel de todo el país y otras que solo imparten justicia a nivel de cada estado? [...] En algunos estados la población manifiesta mayor desconocimiento sobre la diferencia existente entre la justicia federal y la justicia local, hasta en 29.5%, destacando Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal, Tabasco, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Quintana Roo. En contraparte, en 24 estados más del 85% de la población afirmó conocer la mencionada diferencia”. Poder Judicial de la Federación, *Evaluación de la imagen del sistema de impartición de justicia federal*, México, 2009, pp. 9-11.

⁷³ “Pregunta 5. ¿Qué tan confiable es el servicio de impartición de justicia federal? [...] Considerando las calificaciones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de los 4,499 entrevistados, 64.8% (2,914) otorgan una calificación de regular a mala en cuanto a la confiabilidad se refiere. [...] En el mapa anterior, se puede observar la percepción que tiene la población sobre la confianza en el servicio de impartición de justicia federal. Es importante resaltar que en las ciudades de Mexicali, Cancún y Colima, los encuestados otorgan un nivel de confianza bueno, siendo estas las de mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que menos confía en el servicio de impartición de justicia, o en su caso lo considera malo, se ubica en las ciudades de Campeche, Veracruz y Saltillo. Finalmente, los encuestados que tienen un nivel de confianza medio en el servicio de impartición de justicia federal, se localizan en las ciudades de Durango, San Luis Potosí y Puebla”. *Ibidem*, pp. 19-21.

⁷⁴ “Pregunta 6. ¿Cómo califica la honestidad del servicio de impartición de justicia federal? [...] Considerando las calificaciones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de los 4,499 entrevistados, 72.2% (3,251) otorgan una calificación mala o regular en cuanto a términos de honestidad se refiere. Si se admite la conceptualización convencional, donde se considera que a partir de 8 se está en un rango aceptable, que en este caso hace referencia a la honestidad, el 26.8% del total de los entrevistados otorgan una calificación dentro de este parámetro. [...] En el mapa siguiente, se aprecia geográficamente la percepción que tiene la población sobre la honestidad en el servicio de impartición de justicia federal. En las ciudades de Cancún, Mexicali, Colima, Distrito Federal y Hermosillo consideran que la honestidad es buena, siendo Cancún la de mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que mayoritariamente percibe que el servicio de impartición de justicia es deshonesto, o en su caso lo considera malo, se ubica en las ciudades de Campeche, Saltillo, Guadalajara, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Finalmente, los encuestados que creen o perciben cierta honestidad en el servicio de impartición de justicia federal o lo consideran regular, se localizan en las ciudades de Culiacán, Tepic, Oaxaca y Durango”. *Ibidem*, pp. 22-24

⁷⁵ “Pregunta 7. ¿Cómo califica la eficiencia del servicio de impartición de justicia federal? [...] De acuerdo a las opiniones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de 4,499 entrevistados, 68.2% (3,068) otorgan una calificación mala o regular en cuanto a términos de eficiencia se refiere. Sin embargo, sí se admite la conceptualización convencional donde se considera que a

El amparo directo y los tribunales de los estados

V. LA REFORMA JUDICIAL, EL *LIBRO BLANCO* Y LA AUSENCIA ACTUAL DEL DEBATE

El 17 de noviembre de 1999, el presidente de la SCJN invitó a la comunidad jurídica nacional y a la sociedad civil en general a la creación de una nueva Ley de Amparo.⁷⁶ Una vez recibidas todas las propuestas, se elaboró un anteproyecto por una comisión integrada por los juristas Juan Silva Meza, Humberto Román Palacios, Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, César Esquinca Muñoa, Manuel Ernesto Saloma Vera y Javier Quijano Baz.⁷⁷ Este anteproyecto se discutió en el Congreso Nacional de Juristas celebrado del 6 al 8 de noviembre de 2000 en Mérida, Yucatán, cuna del juicio de amparo.⁷⁸ La citada comisión analizó las propuestas presentadas en dicho congreso y, a la luz de estas y el anteproyecto aludido, se elaboró uno final que se entregó al Pleno de la SCJN. Una vez que este fue revisado por el alto tribunal, se puso a disposición de los órganos que, en términos del artículo 71 constitucional, cuentan con la facultad de iniciativa legislativa.

Desde luego, entonces estuvo presente la tensión entre quienes avalaban el proyecto de la nueva Ley de Amparo propuesto por la Corte y quienes se manifestaron en contra, si bien en ambos casos se reconocía la necesidad urgente de superar diversos problemas que permitiera concretar una defensa de los derechos de las personas de forma más apropiada.

El fondo de esta tensión residía en dos escuelas del pensamiento jurídico en México discrepantes: la del maestro Ignacio Burgoa Orihuela,⁷⁹ quien, influido particu-

partir de 8 se está en un rango aceptable, que en este caso hace referencia a la eficiencia, 30.8% del total de los entrevistados otorgan una calificación dentro de este parámetro. [...] En el mapa se observa la imagen que tiene la población sobre la eficiencia en el servicio de impartición de justicia federal, siendo las ciudades de Cancún, Colima, Monterrey y Hermosillo las que perciben una eficiencia buena con el mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que considera que el servicio de impartición de justicia no es eficiente, se ubica principalmente en las ciudades de Campeche, Saltillo, Tamaulipas, Veracruz y Tlaxcala. Finalmente, los encuestados que consideran que existe poca o regular eficiencia en el servicio de impartición de justicia federal, se localizan en las ciudades de Mexicali, Culiacán, Tepic, Guanajuato, Durango". *Ibidem*, pp. 25-27.

⁷⁶ "Cuando el 17 de noviembre de 1999 el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro Genaro David Góngora Pimentel, invitó a la comunidad jurídica nacional y a la sociedad civil en general a la elaboración de una nueva Ley de Amparo, nadie se mantuvo impasible. Ese fue el momento en que se pusieron de manifiesto todas las inquietudes sobre la necesidad de que el juicio de amparo evolucionara en distintos derroteros, muchas de ellas gestadas durante décadas". Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

larmente por Miguel Lanz Durent,⁸⁰ siempre mantuvo “una visión nacionalista para el desarrollo del juicio de garantías, basada en la tradición de nuestros juristas y un conocimiento jurídico clásico de mediados del siglo”; y la del maestro Héctor Fix-Zamudio, quien “abrió el estudio de nuestra institución procesal —y de muchos otros temas— al derecho comparado, particularmente a la doctrina procesal moderna en su tiempo, debido a la impronta del procesalismo científico que estudió desde muy temprano por el influjo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo”.⁸¹

No obstante las naturales discrepancias que se presentaron desde estas dos ópticas del derecho de amparo en México, existió una convergencia esencial de opiniones en ciertos temas de particular importancia: “la fórmula Otero y sus implicaciones, la protección de los intereses difusos, el cambio al tercer interesado, y *el amparo directo y su extenuante prolongación de las controversias*”.⁸²

En esta misma línea de apertura, en agosto de 2003, la Suprema Corte de Justicia convocó a una diversa Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, “un proceso incluyente de interlocución con la sociedad mexicana para que ella le manifestara las deficiencias y problemas que percibía en el sistema de impartición de justicia”.⁸³ La respuesta de la ciudadanía excedió, por mucho, las expectativas, “en el número de propuestas recibidas, en la variedad de los temas abordados, en la diversidad de enfoques adoptados y en la pluralidad de opciones aportadas”.⁸⁴

En una primera etapa se celebraron 40 foros, se recibieron 5 844 trabajos, los cuales fueron clasificados en 28 temas y, luego de su análisis, se identificaron más de 11 000 propuestas. Después de que se procesó esta información, en una segunda etapa, estos temas fueron discutidos y analizados por grupos de expertos y especialistas. Finalmente, en una tercera etapa, los resultados obtenidos fueron compartidos con los poderes judiciales del país; y durante los días 30 de noviembre y 1 y 2 de diciembre de 2005, en la ex Hacienda Jurica en Querétaro, se reunieron por primera vez los impartidores de justicia de todo el territorio nacional, sin distinción de fueros ni materias, para acordar y emitir la Declaración de Jurica, en la que se comprometieron “a participar activamente en la definición

⁸⁰ Lanz Durent, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. ed., México, 1933, pp. 343 y 344; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo...*, cit., pról. del autor y n. 12, p. 76, cit. en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 11, cita 24.

⁸¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 11.

⁸² *Ibidem*, p. 20.

⁸³ Caballero Juárez, José Antonio; López Ayllón, Sergio y Oñate Laborde, Alfonso, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, p. 14.

⁸⁴ *Idem*.

El amparo directo y los tribunales de los estados

de la agenda judicial para el país y a ensayar vías de colaboración hasta el momento inéditas”.⁸⁵

Así, tres años después de “un proceso sereno, sin prisa, donde hubo tiempo para recibir, dialogar y procesar una enorme cantidad de información”,⁸⁶ se publicó el *Libro blanco de la reforma judicial*, en el que se propuso, como primer eje temático, la reforma del juicio de amparo y, como acción concreta principal para lograr el objetivo de esta reforma, retomar el proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la SCJN en 2001.

En dicha obra se reconoce como un tema central de la reforma judicial la repercusión del amparo directo en la configuración del federalismo judicial en México. Se cita ahí que de la consulta nacional realizada se desprende que existen sectores que pugnan por la supresión de dicha institución procesal hasta aquellos que estiman que debe prevalecer en su estado actual, así como la de quienes, en una posición intermedia, se encuentran convencidos de la necesidad de limitarlo,⁸⁷ y que, incluso, uno de los aspectos que genera mayor coincidencia es la necesidad de restringir la procedencia del amparo directo “como una deferencia hacia la justicia local”.⁸⁸ También, en esta línea ajena tanto a desaparecer el amparo directo como a mantenerlo en su configuración actual, apareció la propuesta de “desaparecer el amparo para efectos”, para obligar a los tribunales de circuito a resolver todas las violaciones procesales que surgieren desde un primer momento. Sin embargo, en la misma obra se reconoce que, si bien esto último tendría un efecto positivo para “acabar con los reenvíos”, dicha figura “puede terminar por convertir al amparo [directo] en una auténtica tercera instancia federal”.⁸⁹

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 22.

⁸⁷ “Tema central del debate en torno a cómo deberá ahondarse el proceso de reforma judicial lo constituye el del amparo directo, sobre todo por sus repercusiones para la configuración del federalismo judicial. En los extremos del debate se encuentran quienes en forma radical sugieren la supresión, y aquellos que estiman que debe prevalecer en su forma actual. En el sector medio del espectro se encuentra una masa crítica convencida de la necesidad de limitarlo, y para este efecto surgen diversas opciones, ya que mientras algunos apoyan una reforma a la Ley de Amparo para restringir su procedencia, otros sugieren armonizar las legislaciones adjetivas locales con el amparo directo y limitar este mediante acciones reglamentarias al interior del Poder Judicial de la Federación”. *Ibidem*, p. 90.

⁸⁸ “Uno de los aspectos que concitan mayor coincidencia es el de acotar las resoluciones para efectos en el amparo casación, sea mediante la explicitación de sus efectos o su restricción como una deferencia hacia la justicia local. Incluso hay quienes propugnan por su eliminación”. *Ibidem*, p. 90.

⁸⁹ “Otra alternativa es desaparecer el amparo para efectos, obligando a los tribunales colegiados a resolver los asuntos en donde se estime que existen violaciones. A pesar de las ventajas que dicha alternativa parece tener para acabar con los reenvíos que suelen presentarse con motivo del empleo del amparo para efectos, dicha figura puede terminar por convertir al amparo en una auténtica tercera instancia federal”. *Ibidem*, p. 133.

Aunque en la citada publicación se reconoce que existe un sector que sostiene que el amparo directo tiene un impacto favorable en la imparcialidad de la justicia local, se reconoce también que dicha cuestión tiene su origen en una “polémica decimonónica” y que, por tanto, es “necesario volver a evaluar la manera en la que el amparo directo contribuye a asegurar que los usuarios de la justicia pueden tener un servicio efectivamente imparcial”,⁹⁰ y se establece, como propósito explícito, “[r]ealizar un diagnóstico sobre el impacto del amparo directo en la administración de justicia. En particular revisar si garantiza que la impartición de justicia sea imparcial”.

Por otra parte, desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, se señala que el amparo directo “tiene un impacto que fue identificado como desfavorable en la Consulta”, en particular, por impedir la consolidación de la justicia local, al no permitirle conducirse como órganos de última instancia en las materias de su competencia, lo cual, a su vez, reduce la confianza de los justiciables y restringe la generación de una jurisprudencia local: “detrás del problema del amparo directo hay una especie de círculo vicioso en donde se alimenta la desconfianza a la justicia ordinaria pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad”.⁹¹

También, esta obra da cuenta de que la consulta arrojó afirmaciones respecto a que los tribunales colegiados de circuito se muestran excesivamente formalistas

⁹⁰ “El argumento sobre el impacto favorable del amparo en la construcción de una justicia local más imparcial tiene sus raíces en los debates del Constituyente de 1917. Aunque, en realidad, la cuestión se remonta a la polémica decimonónica sobre el amparo judicial. En todo caso, hoy en día parece necesario volver a evaluar la manera en la que el amparo directo contribuye a asegurar que los usuarios de la justicia puedan tener un servicio efectivamente imparcial. En el marco de la Consulta se presentaron planteamientos en los que se subrayó la importancia del amparo directo y la necesidad de su subsistencia. Al efecto, se expresaron cuestionamientos sobre la disparidad de la calidad del servicio prestado por los órganos impartidores de justicia existentes en el país. Asimismo, se advirtió sobre la importancia del amparo directo como un medio de control constitucional y no solamente de legalidad”. *Ibidem*, p. 131.

⁹¹ “Desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, el amparo directo tiene un impacto que fue identificado como desfavorable en la Consulta. En particular, destaca la problemática relacionada con la consolidación de los órganos de impartición de justicia. Entre los argumentos esgrimidos se sostiene que el amparo directo ocasiona que los tribunales superiores de justicia y otras autoridades jurisdiccionales que debieran ser órganos de última instancia, en realidad no lo son. Esta circunstancia tiene múltiples repercusiones. Por una parte, reduce la confianza en la justicia local toda vez que sus resoluciones pueden ser revisadas y modificadas por la justicia federal. Por otra parte, dificulta la generación de jurisprudencia local. En efecto, los ejercicios de generación de jurisprudencia local siempre están expuestos a una eventual confirmación por los tribunales federales. En tercer lugar, incide sobre el tiempo de resolución de los procesos. En realidad, detrás del problema del amparo directo hay una especie de círculo vicioso en donde se alimenta la desconfianza a la justicia ordinaria pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad”. *Ibidem*, pp. 131 y 132.

El amparo directo y los tribunales de los estados

en sus resoluciones, que dicho formalismo “reduce drásticamente los márgenes de discrecionalidad de los juzgadores locales” y que, en ocasiones, las resoluciones de amparo no tienen “relación precisa con el tipo de problemas planteados originalmente en los litigios”, con lo cual pareciera que el objetivo del amparo directo es “despachar expedientes más que solucionar conflictos”;⁹² amén de que, incluso, en ocasiones se presentan casos en donde las resoluciones de amparo “rebasan el ámbito de la casación para emitir prácticamente lineamientos que indican el sentido que las resoluciones impugnadas deben tener”.⁹³

En síntesis, la propuesta del *Libro blanco de la reforma judicial* es concreta y explícita en cuanto al tema que aquí ocupa: “Regular la procedencia del amparo directo. Admitir su procedencia en asuntos que involucren un debate constitucional. En cuestiones de legalidad, establecer criterios rígidos para su procedencia y para determinar los efectos del recurso en caso de encontrar violaciones”.⁹⁴ Pero en 2004, un año después de la publicación del *Libro blanco*, el proyecto original para una nueva Ley de Amparo fue formalmente convertido en iniciativa de ley por el Senado de la República, sin agregar modificación alguna respecto a los problemas de federalismo judicial que el amparo directo ocasiona.

En 2009 se retomó de nuevo el proyecto como iniciativa de reforma constitucional en la misma cámara y, después del debate legislativo correspondiente, el 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se modificaron los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales en mate-

⁹² “Adicionalmente los señalamientos formulados durante la Consulta indican que hay tribunales colegiados de circuito que se muestran excesivamente formalistas en la construcción de sus resoluciones. El formalismo reduce drásticamente los márgenes de discrecionalidad de los juzgadores locales y en ocasiones provoca que los resultados de las controversias no tengan una relación precisa con el tipo de problemas planteados originalmente en los litigios. De esta manera, la labor de algunos tribunales colegiados de circuito parece realizarse sin atender a las consecuencias de las resoluciones, sino tomando en consideración exclusivamente criterios estrictamente formales que parecieran obedecer al objetivo de despachar expedientes más que a solucionar conflictos. Dicha tendencia genera resultados poco satisfactorios para un adecuado funcionamiento de la justicia y afecta en forma negativa a todo el sistema de impartición de justicia”. *Ibidem*, p. 132.

⁹³ “Algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta por dicha evaluación tienen que ver con la calidad de las ejecutorias de amparo y los alcances de las resoluciones. En el primer caso, hay planteamientos que destacan las dificultades enfrentadas por los tribunales ordinarios, en su calidad de autoridades responsables, para descifrar los alcances de las ejecutorias en donde se conceden los amparos. Por lo que respecta a los alcances de las ejecutorias, en ocasiones se presentan casos en donde las resoluciones rebasan el ámbito de la casación para emitir prácticamente lineamientos que indican el sentido que las resoluciones impugnadas debe tener. Evidentemente, dichas aproximaciones críticas también deben ser contrastadas con situaciones en donde el amparo cumple satisfactoriamente con su función de velar por la aplicación tanto de reglas sustantivas como de las adjetivas”. *Ibidem*, p. 172.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 133.

ria de amparo, y el 2 de abril de 2013 se publicó, en el mismo medio, la nueva Ley de Amparo que recoge la mayor parte de las propuestas del proyecto original de la SCJN.

La cuestión del amparo directo, pues, en cuanto problema de federalismo judicial, no se atendió en la reforma y, lo que resulta aún más preocupante, de la lista de posibilidades de reforma al amparo directo que impactan en el desarrollo de la justicia local, se eligió la más desfavorable para este ámbito de la justicia mexicana: la consolidación del amparo directo como una auténtica tercera instancia federal a través de la instauración del amparo directo adhesivo.

En efecto, la materia de la reforma más importante a propósito del amparo directo la constituye el amparo adhesivo. Con el propósito de resolver los problemas claros de impartición de justicia en un plazo razonable, de “dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo” y que los tribunales puedan “decidir integralmente la problemática del amparo”, el amparo adhesivo aparece como “un sistema de depuración procesal” que, al “concentrar el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo”, evita un pronunciamiento posterior.⁹⁵ Tanto en el amparo directo principal como en el adhesivo se vincula a las partes a que impugnen

⁹⁵ “AMPARO ADHESIVO. SU CARACTERIZACIÓN A PARTIR DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU UTILIDAD COMO SISTEMA DE DEPURACIÓN PROCESAL. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso a), párrafo segundo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se advierte que la intención del Constituyente Permanente al crear el amparo adhesivo, fue dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo y otorgar a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, la posibilidad de promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses. Esta situación impone al quejoso adherente la carga de invocar en su demanda, todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen estime, puedan violar sus derechos, con el objeto de lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no a través de diversos amparos. Se trata de una grave carga procesal impuesta a la parte vencedora, quien debe promover el amparo adhesivo para preservar su derecho a impugnar las violaciones procesales que trascendieron o pudieran trascender en el resultado del asunto, pues la falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya su derecho para hacerlas valer posteriormente. En correlación a este derecho-obligación de la parte quejosa, se impuso a los Tribunales Colegiados la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, aspecto que incluye de manera destacada la determinación de las violaciones procesales que adviertan en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. Así, el amparo adhesivo se erige como un sistema de depuración procesal, que concentra el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo que allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con lo que se logra una justicia completa y expedita”. Tesis asilada I.3o.C.10 K, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. XII, Décima Época, t. III, septiembre de 2012, p. 1505.

El amparo directo y los tribunales de los estados

todas las violaciones procesales que les agraven, ya que, de lo contrario, su futura impugnación será inoperante.⁹⁶

En el mismo tenor de las reformas a propósito del amparo directo, se introdujo la figura de los plenos de circuito (hoy plenos regionales), cuya función es resolver las contradicciones de tesis que se presenten entre los tribunales colegiados de una misma demarcación territorial, para descargar así a la SCJN de esta labor, y que, de tal manera, dicho tribunal pueda dedicarse más a decidir cuestiones propiamente constitucionales, lo cual, sin embargo, en modo alguno termina de resolver el problema, particularmente respecto a la resolución de las contradicciones de tesis que se presenten entre tribunales de diferentes circuitos.⁹⁷

⁹⁶ “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO LAS VIOLACIONES ALEGADAS EN UN SEGUNDO O ULTERIOR JUICIO DE AMPARO, SE COMETIERON EN UN LAUDO ANTERIOR, Y NO FUERON IMPUGNADAS OPORTUNAMENTE, AUNQUE NO SE HUBIERA SUPLIDO LA QUEJA DEFICIENTE. Son inoperantes los conceptos de violación encaminados a combatir actos u omisiones de la autoridad responsable, cuando de autos se aprecia que se produjeron en un laudo contra el cual se promovió en su oportunidad juicio de amparo, sin haberse impugnado; por lo que debe entenderse que fueron consentidos y, por ende, el derecho a reclamarlos en amparos posteriores se encuentra precluido, ya que las cuestiones que no formaron parte de la litis constitucional, habrán quedado firmes sin posibilidad de una impugnación posterior, derivado precisamente de ese consentimiento, máxime que dichas violaciones, por virtud de la vinculación de la ejecutoria de amparo, deberán ser reiteradas por la autoridad responsable como cuestiones firmes en ese juicio de origen. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito no hubiera advertido deficiencia que diera lugar a la suplencia de la queja para estudiar cuestiones diversas de las planteadas por el quejoso, pues ello no puede ser causa para alterar los principios jurídicos respecto de las violaciones consentidas o los efectos protectores del fallo constitucional, ya que redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica de las partes, así como de la firmeza de las determinaciones judiciales”. Tesis jurisprudencial 2a./J. 57/2003, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, julio de 2003, p. 196.

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE SE HACEN VALER ARGUMENTOS QUE NO SE HICIERON EN UN AMPARO ANTERIOR. Es inoperante el concepto de violación en el que el quejoso hace valer argumentos que debió controvertir en un juicio de amparo promovido anteriormente, porque si no lo hizo, es obvio que aun cuando pudiera tener razón en lo que aduce, ya no es permitido en atención a la técnica del juicio de garantías que lo haga hasta ahora, pues se trata de un aspecto que, por falta de impugnación oportuna, ya no puede ser materia de estudio”. Tesis jurisprudencial VI.2o.C. J/172, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, junio de 1999, p. 864.

⁹⁷ Artículo 94. [...] El Consejo de la Judicatura Federal [...] mediante acuerdos generales establecerá Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento. [...] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de

Resulta inquietante cómo se obvia una y otra vez el problema de fondo de la regulación actual del amparo directo. En la presentación del proyecto para una nueva Ley de Amparo publicado en 2001 se estableció que uno de los temas más recurrentes durante la consulta iniciada en 1999 fue el relativo a “limitar la procedencia del juicio de amparo directo”, pero esto no trascendió a ninguno de los artículos del citado proyecto de ley. De igual modo, en el *Libro blanco de la reforma judicial* y la consulta que le dio origen, se hizo referencia explícita tanto a la inconformidad social como a los perjuicios de mantener indefinidamente este modelo de federalismo judicial, pero el proyecto de ley permaneció otra vez indiferente, como indiferentes permanecieron la reforma constitucional que finalmente se concretó en 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2013.

La particularidad de esta aparente forma de evadir una cuestión tan importante no deja de aparecer en tiempos más recientes, pues, por ejemplo, en el informe y recomendaciones en materia de justicia cotidiana que el presidente de la República encomendó realizar al Centro de Investigación y Docencia Económicas y al Centro Público de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se afirma que, “a pesar de los cambios que se han dado en la justicia local, no se ha logrado una modificación sustantiva en su operación y persiste, entre muchos actores, una gran desconfianza sobre la calidad e independencia de los tribunales locales, situación que genera un número significativo de amparos que se resuelven en tribunales federales”,⁹⁸ pero este comentario, que aparece precisamente en el marco de un estudio a propósito del ámbito más importante de la justicia local, la justicia cotidiana, queda otra vez en eso, en un mero comentario aislado, sin referencia alguna a un estudio empírico que corrobore dicha circunstancia y que sirva, en el mejor de los casos, de colofón para pasar a otros temas que se consideren de mayor importancia. Al amparo directo, en cuanto problema de federalismo judicial, no pareciera valer la pena conceder consecuencia institucional alguna, no

Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. // Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

⁹⁸ López Ayllón, Sergio y Oñate Laborde, Alfonso, *Síntesis del informe de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 9.

El amparo directo y los tribunales de los estados

obstante que, planteado en esas dimensiones, la atención tendría que ser intensa y prioritaria.

VI. FEDERALISMO Y DIÁLOGOS JUDICIALES

La evidencia de que el amparo mexicano, en su origen, tanto en la Constitución de Yucatán de 1841 como en el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857, fue en sustancia una institución procesal muy similar a las que existen actualmente en los diversos ordenamientos del mundo, esto es, un instrumento procesal destinado exclusivamente a la tutela de las libertades constitucionales, no debe ser un motivo para desacreditar el valor del amparo casación, como tampoco lo es que el fundamento a partir del cual se articularía durante el siglo XIX el artículo 14 constitucional y la célebre expresión de “leyes exactamente aplicables” no fuera una decisión consciente del Congreso Constituyente de 1856-1857. Del mismo modo, tampoco desacredita a esta institución que se intentara frenar explícitamente con la reforma de 1869, cuando el contexto político del país de la época no permitía consolidar la independencia judicial de los tribunales estatales. El amparo directo representó, durante los siglos XIX y XX, una decisión política en materia de acceso a la justicia que, aun a riesgo de centralizarla, fue necesaria y efectiva.

Esta circunstancia histórica que, en principio, justificó plenamente la aparición del amparo directo, no justifica disfrazar su naturaleza procesal, en cuanto recurso de legalidad como juicio constitucional. De la misma manera, tampoco debe dejar de subrayarse la inconveniente identificación que históricamente se ha hecho entre el amparo casación y el amparo contra actos judiciales, pues este último, en principio, puede tratarse perfectamente de un amparo constitucional, como los que acontecieron en los casos José María Rufino, Domingo Benítez, Benigno Canto y el propio amparo *Miguel Vega*.

La naturaleza del amparo *casación o directo* reside en que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una “exacta aplicación de la ley” (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva en definitiva cualquier conflicto que, partiendo de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debería ser propio y exclusivo del conocimiento local. Tener clara esta noción coadyuva significativamente al flujo del debate en torno a esta relevante institución que ha forjado la historia misma de la justicia en México.

En todo caso, la regulación actual del amparo directo aparece, además, como un problema claro de diálogo judicial⁹⁹ entre los tribunales de la federación y los locales,

⁹⁹ “El diálogo se caracteriza por relaciones no jerárquicas de respeto mutuo, basadas en la interdependencia y reciprocidad entre cortes nacionales y la corte regional, en la que esta última asume

pues las relaciones entre ambas esferas se reducen a un mero ejercicio vertical, jerárquico, en el que el tribunal que debió resolver en definitiva la causa planteada debe cumplir a plenitud lo determinado por la autoridad judicial federal, so pena de destitución del cargo y otras sanciones relevantes que poco tienen que ver con el flujo e intercambio de criterios, de razonabilidad y persuasión, que el momento actual exige a todo ejercicio jurisdiccional, pues ello, naturalmente, impacta en las posibilidades y alcances del derecho humano de acceso a la justicia. No se desconoce aquí que las relaciones entre tribunales internos en un sistema de justicia federal es distinta a la que se presenta entre una corte suprema y un tribunal internacional en el marco de un sistema regional de protección de derechos, pero ello no implica que el primer supuesto deba mantenerse al margen de las bondades que el diálogo significa para el fortalecimiento del acceso a la justicia, particularmente porque se trata de tribunales que, en el ámbito de sus respectivas competencias, en principio, deben tener la última palabra respecto a las cuestiones que les son planteadas por los justiciables.

Este modelo de revisión federal de la justicia local en México reduce los alcances del derecho humano de acceso a la justicia de las personas, en la medida en que cancela las posibilidades de construcción y desarrollo de una jurisprudencia local que, eventualmente, podría contrastarse con la federal a la luz del principio pro persona, tal como vincula el artículo primero constitucional, y no de supuestos de mera jerarquía que, en el mejor de los casos, pueden justificarse a la luz de problemas propios del siglo XIX.

Importa el desarrollo de la jurisprudencia local porque es esta la jurisdicción que tiene el conocimiento primero y directo de los problemas de las personas en sede judicial, y la posibilidad de que cualquier sentencia definitiva de conocimiento primero y directo pueda ser anulada, a veces por un mero formalismo que desconoce el pulso del juez de origen, veda las posibilidades reales de tutela de la mayoría de los tribunales del país, convirtiendo, por lo demás, a la jurisdicción local en “tribunales de paso”.

Sin embargo, la desaparición del amparo directo no es la reforma inmediata más conveniente para una práctica forense que depende de la intervención federal desde

un papel de *primus inter pares*. Por lo tanto, las interacciones entre las cortes del sistema pueden producirse en múltiples direcciones; un diálogo puede comenzar como una interacción entre dos cortes nacionales que puede luego derivar en una interacción con la Corte Interamericana; o una interacción entre la Corte Interamericana y una corte nacional puede recibir también influencias de otras cortes nacionales. Bajo este modelo de relacionamiento entre cortes del sistema, resulta significativo emplear una tipología que distinga el alcance y efectos del diálogo; esto es, si se trata solamente de una interacción bilateral con efectos limitados a las partes involucradas, o si genera una respuesta multilateral que pueda considerarse como una deliberación de alcance regional con efectos convergentes o divergentes predicables frente al conjunto”. Góngora Mera, Manuel Eduardo, “Diálogo policéntrico”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, CJF-IIJ-UNAM, 2014, t. I, pp. 586-589.

El amparo directo y los tribunales de los estados

hace más de un siglo y medio. Historias como la del artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869 demuestran cómo el centralismo nato del Estado mexicano se reafirma frente a reformas radicales.

Por otro lado, mantener el sistema vigente no está exento de dificultades. Los estudios empíricos sugieren que la multiplicación progresiva de tribunales colegiados de circuito no es la solución al problema del rezago y, aun si lo fuera, los costos en recursos materiales y humanos de esta estructura son insostenibles al largo plazo. Frente a esta problemática, como se citó, la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo (1999-2001) recomendó establecer la obligación del quejoso y del tercero perjudicado de demandar todas las violaciones procesales simultáneamente para evitar que sean materia de análisis en otro amparo. Esta reforma, asumida en la nueva Ley de Amparo de 2013 con la introducción del llamado amparo directo adhesivo, resuelve hasta cierto punto los problemas de economía procesal derivados del ejercicio indebido del amparo directo, pero no los del federalismo judicial en sentido estricto, pues consolida dicha institución procesal como una auténtica tercera instancia federal y fortalece la constitución *de facto* de los tribunales colegiados de circuito como superiores jerárquicos de los poderes judiciales de los estados.

El escenario que motivó la crítica a la calidad e independencia de la justicia local en el constituyente de Querétaro de 1917 no es el mismo. Por eso, el dilema actual sobre el destino del amparo directo no debe radicar en la afirmación de una superioridad técnica y profesional de los tribunales federales sobre los locales, lo cual se suele sostener con demasiada facilidad sin la evidencia empírica que una afirmación de esta dimensión amerita. Si fuera posible probar, en la actualidad, que la justicia local no está ni estará en posibilidades de ofrecer un servicio de impartición de justicia independiente e imparcial equivalente al del fuero federal, habría que pensar seriamente en transitar hacia un modelo en el que se federalice formalmente toda la justicia ordinaria, lo cual significaría, al menos, un uso de los recursos públicos más responsable.

Lo cierto es que difícilmente aparecerá un estudio capaz de descartar la posibilidad de una justicia local independiente y con solvencia técnica y, al margen de ello, el federalismo, como decisión política fundamental de la Constitución mexicana, no es una fantasía institucional, sino una consecuencia necesaria de una larga y profunda historia que ya se ha delineado aquí brevemente, y a la que habría que dar todas sus consecuencias en el ámbito judicial.

Por tanto, si se está en disposición real de asumir las consecuencias mínimas de un sistema de doble jurisdicción (esto es, de un sistema verdaderamente federal), la reforma debe consistir necesariamente en restringir la procedencia del amparo directo y garantizar así una esfera de asuntos propios en la jurisdicción de los estados que permita transitar hacia un sistema de impartición de justicia más apropiado para los desafíos que presenta nuestra realidad.