

La Jurisdicción de Amparo y la independencia del juez local

Min. José de Jesús GUDIÑO PELAYO (†)



José de Jesús Gudiño Pelayo

Nació en Jalisco. Estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad Iberoamericana de México. Dentro del Poder Judicial de la Federación se desempeñó como secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), adscrito a la Primera Sala, y juez Primero de Distrito en el estado de Sonora. Fue también juez Primero de Distrito en Tamaulipas y posteriormente magistrado de Circuito adscrito al Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito (Veracruz); magistrado de Circuito, adscrito al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Guadalajara) y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Realizó estudios de Administración Pública en la Escuela Nacional de Administración Local, en Madrid, y en la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, España. Concluyó la Maestría en Derecho por la Universidad Iberoamericana en 1990. Publicó entre otros libros: “Problemas fundamentales del amparo mexicano”; “Introducción al amparo mexicano”, y “El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo estatal”, “Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales”; “La justicia federal al final del milenio; Ingeniería judicial y reforma del Estado”, además de diversos artículos y conferencias”.

Impartió la cátedra de Juicio de Amparo en universidades como: Universidad Autónoma de Baja California; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Guadalajara; Universidad de Guadalajara; Universidad Panamericana, sedes Guadalajara y México; Facultad de Derecho de la UNAM y Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe.

Ha recibido reconocimientos por su trabajo como ministro y en la docencia, entre ellos, la presea Tepantlató, otorgado por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Egresados de la UNAM, campus Aragón (2000); Premio Miguel Villoro Toranzo, Universidad Iberoamericana (2002) y el reconocimiento otorgado por la Barra de Abogados México-Texas (2002).

SUMARIO: 1. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XIX: EL AMPARO JUDICIAL Y LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. 2. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XX: EL AMPARO JUDICIAL Y LAS RAZONES POLÍTICAS DE SU CONSAGRACIÓN. 3. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XXI: ES EL MOMENTO PARA REVERTIR TENDENCIAS

La Jurisdicción de Amparo y la independencia del juez local^{1*}

Min. José de Jesús GUDIÑO PELAYO^{2*}

A Manuel González Oropeza

La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local son dos temas distintos, unidos por un aspecto en común: el histórico. Esto se debe a que se les ha vinculado estrechamente en el transcurso de la historia del juicio de amparo, de manera destacada a partir de la exposición de motivos de Venustiano Carranza al proyecto presentado en el Congreso Constituyente de 1916, discurso en el que de forma expresa y directa, sin lugar a dudas, se establece el inconveniente de limitar la procedencia del amparo en materia judicial como lo exigía la aplicación de un elemental principio federalista, proclamado por los más destacados juristas del siglo XIX, debido a la falta de independencia de los jueces locales. Es ahí donde se vinculan ambos temas en una simbiosis que se antoja indisoluble, ya que en la actualidad aún se repiten las mismas razones.

Considero que para entender hoy en día este binomio es necesario volver la mirada a épocas pasadas en busca de las razones que suscitaron este distanciamiento.

1 * Agradezco a los licenciados Julio Eduardo Díaz Sánchez, Jeannette Velázquez de la Paz y María Amparo Hernández Chong Cuy su colaboración en la elaboración de este ensayo.

2 Impartido en conferencia bajo el título “Federalismo e independencia judicial” en Morelia, Michoacán el 18 de agosto de 2000 con motivo de la inauguración del Diplomado Superior en Cultura Jurídica, organizado por el Centro de Documentación y Análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Casa de la Cultura Jurídica en el estado de Michoacán, el Tribunal Superior de Justicia de ese mismo estado y la Escuela Nacional de Antropología e Historia; en Oaxaca, Oaxaca, los días 27 y 28 de octubre de 2000 en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca por invitación del Instituto de Capacitación Judicial de ese tribunal en colaboración con el Colegio Académico de Amparo y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”, de Oaxaca, y en Culiacán, Sinaloa, el 11 de noviembre de 2000 durante la Reunión Estatal de Jueces, organizada por el Instituto de Capacitación Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa; el cual ha sido actualizado a 2010 para la presente publicación.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

A nivel federal, es preciso recordar que el amparo surgió en el *Acta de Reformas Constitucionales* del 18 de mayo de 1847, en la que se discutieron varias propuestas, entre ellas una elaborada por la mayoría de la comisión que encabezaba don Manuel Crescencio Rejón. Sin embargo, como consecuencia de una enfermedad que lo llevaría a la muerte, se retiró de la asamblea y durante su ausencia se desechó el proyecto de la mayoría y se aprobó el de la minoría, que había sido elaborado por Mariano Otero inspirado en las ideas de Rejón y plasmadas en su llamado “Voto particular”.

Éste es el punto de partida de nuestra historia.

1. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XIX: EL AMPARO JUDICIAL Y LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

La historia de México en el siglo XIX se encuentra marcada por la polémica de tres grandes temas:

1. La lucha entre federalismo y centralismo.
2. La separación Iglesia-Estado frente a la corriente que expresaba su convicción bajo el grito de guerra de “Religión y fueros”.
3. Los ensayos por configurar un sistema eficaz de defensa de la Constitución, que culminaron con el establecimiento del juicio de amparo.

Cada posición correspondía a un proyecto de nación distinto, cuya adopción identificaba y distinguía a los liberales de los conservadores, así como en los diversos pronunciamientos constitucionales en que se cristalizaba su ideología y eran defendidos además con las armas de la guerra, no sólo con las de la razón.

El juicio de amparo representó la culminación de los esfuerzos realizados en busca de un sistema de control constitucional, y también se reflejó en dicho juicio la lucha entre federalistas y centralistas.

En 1847, por virtud del artículo 25 del Acta de Reformas, el amparo se implantó por primera ocasión en nuestro sistema jurídico a nivel federal. No obstante, la vigencia de esta disposición fue breve, pues las circunstancias políticas así lo impusieron.

Aquí es preciso abrir un paréntesis para recordar que el precepto citado, así como la fracción II del artículo 107 constitucional, todavía vigente, no contienen en su integridad la fórmula que originalmente estableció Mariano Otero, quien propuso un sistema político mixto para el control de la constitucionalidad de las leyes (a las legislaturas de los Estados

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana



Retrato de Mariano Otero.

correspondía analizar las leyes federales, y a la legislatura federal las leyes locales), el cual traía como resultado la anulación de la ley, y para los actos estableció el control judicial que conocemos como amparo y el cual ha sido motivo de legítimo orgullo nacional.³

³ La formula que originalmente ideó Mariano Otero se encontraba contenida en los artículos 22, 23, 24 y 25 del “Acta constitutiva y de reformas de 1847”, en el tenor siguiente: (N.E. las negrillas son del autor)

“*Artículo 22.* Toda Ley de los estados que ataque la constitución o las leyes generales, *será declarada nula por el congreso*; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.

“*Artículo 23.* Si dentro de un mes de publicada una ley del congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

“Las declaraciones se remitirán a la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviese la mayoría de las legislaturas.

“*Artículo 24.* En el caso de los dos artículos anteriores, el congreso general y las legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no *anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la constitución o ley general a que se oponga.

“*Artículo 25.* Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda 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 el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.” Barragán Barragán, José. “Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861”, Universidad Nacional Autónoma

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Conforme a esta primera concepción del juicio de amparo, éste sólo procedía en contra de autoridades ejecutivas y legislativas (mas no judiciales) federales o locales.⁴

Años después, la Constitución de 1857 estableció el juicio de amparo, pero sin limitar su procedencia a un tipo especial de autoridad. Según se desprende de sus artículos 101 y 102, el juicio de amparo procedería contra *cualquier* tipo de autoridad.

La primera ley de amparo, promulgada en 1861, reiteró sin más esta generalidad.

Las consecuencias de tan amplia procedencia no se hicieron esperar. Nació lo que hoy se conoce, en términos comunes, como el “abuso del amparo”, por la exagerada cantidad de demandas que se presentaron contra actos provenientes de autoridades judiciales. Este abuso provocó alarma en los medios profesional y político.

Según se expuso, el amparo se convertía en un retraso para la administración de la justicia y en una intervención ilimitada del poder central en la resolución de controversias del fuero local.

Entonces se iniciaron los intentos y las propuestas encaminadas a limitar la procedencia del juicio de amparo. En estos esfuerzos, la solución se encontró en el extremo opuesto: negar la procedencia del amparo en cualquier asunto judicial.

En efecto, así se consagró en el artículo 8° de la Segunda Ley de Amparo, dictada en 1869.⁵ No obstante éste y otros intentos fue muy breve la vigencia de esa prohibición.

Ese mismo año se presentó un juicio de amparo al que se conoce como el “Caso del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega”. El problema planteado se originó en un asunto de naturaleza criminal: un cargador, José Bañuelos, apuñaló al jornalero Benito Pedro en la ciudad de Culiacán. El juez que conoció la causa fue el licenciado Miguel Vega, quien el 18 de diciembre de 1868 juzgó que el heridor había actuado en legítima defensa y en riña; en consecuencia, le impuso dos meses y medio de prisión y tuvo por compurgada la pena.⁶

de México, México, 1987, Páginas 195 y 196.

4 Véase el artículo 25 citado en la nota precedente.

5 El artículo 8 en referencia señalaba: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo. 20 de enero de 1869 en Cabrera Acevedo, Lucio. “Documentos Constitucionales y Legales relativos a la función judicial 1810-1917”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997. Página 251.

6 Cabrera Acevedo, Lucio. “El Amparo del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega”. LA SUPREMA

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

En apelación, el Tribunal Superior consideró ilegal esta sentencia, la revocó y sancionó al juez de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en la época que, por cierto, no eran de origen mexicano sino español.

En efecto, los artículos 7 y 8 del decreto emitido por las Cortes de Cádiz en 1813 —vigente en 1869 en todo el territorio de la República— disponían que cuando un tribunal, al revocar el fallo del inferior, estimaba que había sido dictado contra ley expresa lo debía privar de su cargo por un año.⁷ Éste fue el caso de Miguel Vega, quien fue sancionado con la pérdida de su función judicial por ese lapso. El tribunal agregó algo más: tampoco debía ejercer la profesión de abogado durante ese mismo tiempo y le privaba, así, de su fuente de trabajo.

El juez Miguel Vega, en su carácter de juez y, a la vez, como particular promovió demanda de amparo en contra de la resolución de su superior, pues éste, al revocar la sentencia, le impuso una doble pena: la de privarlo de su función de juez durante un año y la de prohibirle que ejerciera la profesión de abogado durante el mismo lapso.

La demanda de amparo fue desechada por el juez de Distrito que le correspondió conocer del asunto, pues consideró que el juicio era improcedente, toda vez que se impugnaba un acto judicial —la resolución del tribunal de alzada— y que, por lo tanto, cobraba aplicación el artículo 8° de la Ley de Amparo, entonces vigente.

CORTE DE JUSTICIA. LA REPÚBLICA Y EL IMPERIO, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1988. Página 195.

7 En la Sentencia del Tribunal Superior los preceptos de este decreto se citan con números arábigos, cuando en la referida ley la numeración aparece con caracteres romanos. El título del decreto y el contenido de los preceptos invocados son los siguientes:

“Decreto de 24 de marzo de 1813. Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos.

“Las cortes generales y extraordinarias, queriendo que se haga efectiva la responsabilidad de todos los empleados públicos cuando falten al desempeño de sus oficios, y reservándose determinar por decreto separado acerca de los infractores de la constitución, decretan:

...

“Artículo VII. El magistrado o juez que por falta de instrucción o por descuido falle contra ley expresa, y el que por contravenir a las leyes que arreglan el proceso dé lugar a que el que haya formado se reponga por el tribunal superior competente, pagará todas las costas y perjuicios, y será suspenso de empleo y sueldo por un año. Si reincidiese, sufrirá igual pago, y será privado de empleo, inhabilitado para volver a ejercer la judicatura.

“Artículo VIII. La imposición de estas penas en sus respectivos casos acompañará precisamente a la revocación de la sentencia de primera instancia dada contra ley expresa; y se ejecutará irremisiblemente desde luego, sin perjuicio de que después se oiga al magistrado o juez, por lo que a él toca, si reclamase.”
Barragán Barragán, José. *Op. cit.* Páginas 50, 51 y 52.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico



Ilustración de Honoré Daumier sobre abogados.

El desechamiento fue recurrido por el juez Vega ante la Suprema Corte, la cual revocó la decisión del juez y ordenó que se abriera el juicio; en cuanto a la queja materia del juicio, en la misma sentencia concedió el amparo y la protección de la justicia federal.⁸

⁸ En cuanto a la procedencia del juicio, la Suprema Corte de Justicia determinó:

“Considerando, en cuanto a la naturaleza del negocio: 1º. Que los tribunales de la Federación son los únicos competentes para decretar si en tal caso dado debe o no abrirse el juicio de amparo. 2º. Que en el presente ya la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de sus facultades, mandó que se abriera el juicio. 3º. Que decretada la apertura del juicio, oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación el ejercicio de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso debe tolerar.”

Respecto al fondo, la Corte resolvió:

“Considerando, en cuanto a la queja que ha servido de materia a este juicio: 1º. Que con arreglo al Art. 7, del decreto de las cortes españolas, vigente en el Estado de Sinaloa, en caso de que un juez inferior falle contra ley expresa, el Tribunal Supremo tiene facultad para suspenderlo del empleo y sueldo por un año. 2º. Que según el Art. 8º del propio decreto, esta suspensión debe ser impuesta en la misma sentencia en que se revoca la del inferior. 3º. Que supuestas estas prevenciones, la suspensión de empleo y sueldo por un año, en caso de fallo contra ley expresa, es un acto legal contra el que no cabe el recurso de amparo: así lo declararía la Corte si el Tribunal de Sinaloa se hubiese sujetado a la prescripción, porque la ley habla de suspensión de empleo y sueldo, y el Tribunal ha suspendido al C. Vega en el ejercicio de su profesión de abogado. 5º. Que al salirse de la prescripción legal ha violado clara y terminantemente la garantía consignada en el Art. 4º de la Constitución General, según el cual nadie puede impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, cuando ataca los derechos de terceros, o gubernativamente conforme a la ley, cuando ofende a la sociedad”.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

El foro entero recibió este fallo de la Suprema Corte como un primer precedente que sentaba el criterio de que, no obstante la prohibición expresa del artículo 8º, el juicio de garantías era procedente en contra de actos judiciales, estimación que a mi juicio era infundada, pues de la lectura de la sentencia de la Corte se advierte que lo que esta última declaró inconstitucional no era el precepto citado, sino la aplicación de éste al caso concreto, precisamente por no tratarse de un asunto judicial.⁹

El criterio atribuido a la sentencia de la Corte, considerado temerario en esa época, propició que los ministros que votaron en ese sentido fueran acusados ante el Congreso de la Unión por violar la Ley de Amparo. Las acusaciones no prosperaron, pero son testimonio del impacto que causó la resolución de la Corte.

Otra de las consecuencias de la sentencia que, por cierto, no dejan de ser paradójicas, fue que abrió la puerta al amparo judicial, cuando en realidad, como ha quedado establecido, no fue un asunto estrictamente judicial el que resolvió la Corte.

Desde el inicio de su historia, el juicio de amparo presentó una fuerte inercia hacia el centralismo, manifestada sobre todo en las discusiones y debates que giraron en torno a su procedencia en contra de actos jurisdiccionales, especialmente en contra de sentencias, debate que de modo eventual desembocó y giró en torno a la interpretación del artículo 14 constitucional, es decir, de la garantía de la “exacta” aplicación de las leyes.

No faltó quienes se involucraron en la discusión de si procedía o no el amparo contra actos judiciales con base en diversas interpretaciones del artículo 14 constitucional.

Entre quienes se pronunciaron contra el criterio admitido por la Corte destacan los

9 Al comentar la sentencia de la Corte, Lucio Cabrera afirma: “La sentencia de 20 de julio de 1869 concediendo el amparo al quejoso, Miguel Vega, no declaró expresamente la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo. Sin embargo, debido a las circunstancias políticas que habían rodeado a tan sonado asunto y al triunfar la Corte contra las acusaciones del Congreso así fue interpretado por la opinión pública”. Cabrera Acevedo, Lucio, *Op. Cit.* Página 206. Mi percepción es que la Corte tácitamente confirmó la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo, ¿de qué otra manera puede interpretarse la siguiente consideración?: “*Que supuestas estas prevenciones, la suspensión de empleo y sueldo por un año, en caso de fallo contra ley expresa, es un acto legal contra el que no cabe el recurso de amparo: así lo declararían la Corte si el Tribunal de Sinaloa se hubiese sujetado a la prescripción, porque la ley habla de suspensión de empleo y sueldo, y el Tribunal ha suspendido al C. Vega en el ejercicio de su profesión de abogado*”. En mi opinión, las razones políticas de que habla el investigador Lucio Cabrera determinaron que la discusión respecto a la facultad de la Suprema Corte de Justicia para decretar la inconstitucionalidad de las leyes, se dio por completo al margen de lo que la Corte en efecto resolvió en la comentada sentencia. Más que una polémica jurídica entre la Corte y el Congreso, parece que se trató de un desafío del Congreso para medir su fuerza política con la Corte. Por fortuna, la Corte resultó vencedora en esta prueba.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

juristas José María Lozano e Ignacio Vallarta. Este último sostenía, en esencia, que el amparo no procedía contra actos judiciales *civiles*, criterio que sostuvo en la Corte mientras fue ministro y que incluso se aceptó durante algunos años.

Vallarta interpretaba el artículo 14 constitucional de tal manera que concluía que el amparo debía ser improcedente contra actos judiciales de naturaleza civil. Entre sus razonamientos, apelaba al respeto a la soberanía de los Estados y a la facultad que éstos tenían de resolver en última instancia las controversias del fuero común y a que la inexacta aplicación de la ley en materia civil no es una violación de garantías individuales,¹⁰ criterio que años después, en 1896, rebatió de manera apasionada el jurista Miguel Mejía en su obra *Errores constitucionales* con base en dos argumentos: de acuerdo con el artículo 101 el amparo es procedente contra todo tipo de autoridades, pues éste no hace distinción alguna, y los jueces y magistrados, como hombres sujetos a error, también pueden violar garantías individuales; luego entonces, también es procedente el amparo contra sus actos.¹¹

El debate parecía no tener fin, porque aún veinte años después, en 1906, Emilio Rabasa

10 Vallarta expuso en uno de sus votos respecto a un fallo de 1878: (N.E. las negrillas son del autor)
“Si so pretexto de juzgar si una ley civil está ó no exactamente aplicada á un caso, fuera lícito á los tribunales federales revisar los procedimientos de los jueces locales, bastaría la demanda más temeraria de un litigante pidiendo esa revisión con el nombre de amparo, para que se abriera luego el juicio que hubiera de decidir de la aplicación exacta ó inexacta de la ley al hecho, y esto no sólo tratándose de sentencias definitivas, sino hasta de autos de mero trámite...”

“No se necesita decir más para ver con evidencia cómo en semejante sistema, la independencia del poder judicial de los Estados llega á ser una sangrienta burla. Y, destino común de todo sistema vicioso, ¿esa independencia que entre nosotros han respetado hasta las tiranías más ominosas, muere á los golpes que se le dirigen en nombre de la Constitución más liberal de México!”

“Y no se diga que hasta ese extremo llega esta en su espíritu liberal y en respeto de las garantías individuales, porque me parece insostenible á todas luces que la inexacta aplicación, la infracción, si se quiere, de la ley civil, constituya siempre la violación de una garantía individual. ¿Habrà quien seriamente quiera sostener que la denegación de un traslado, de una apelación, es la violación de alguno de los derechos naturales del hombre, que son anteriores á toda ley escrita? Y sería preciso demostrar antes ese verdadero absurdo, para deducir de ello que hasta la independencia de los tribunales de los Estados debe sacrificarse aun á una cuestión de procedimientos promovida por la infracción de una ley civil.” Amparo pedido contra autos pronunciados por el presidente del tribunal superior del estado de Puebla, en Vallarta, Ignacio L. *Obras I, Votos I*, segunda edición, Editorial Porrúa. México, 1980. Páginas. 70-72.

11 Miguel Mejía se pregunta: “¿Cómo es [era] posible que sentara plaza en nuestra jurisprudencia constitucional tamaño despropósito, capaz de alentar todo género de iniquidades en la administración de justicia? Si conforme al artículo 101 de la Constitución es procedente el recurso de amparo por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; y si los jueces, ó magistrados superiores pueden, como hombres, sujetos á error, conculcar las garantías individuales, ¿por qué habían de quedar exentos de la acción bienhechora de aquel precepto constitucional? Esa disposición no distingue entre autoridades judiciales, políticas ó administrativas. Ninguna diferencia establece entre actos judiciales y actos administrativos. A todos comprende igualmente, y unos y otros, sin excepción, deben quedar sujetos á su imperio.” Mejía, Miguel. *Errores constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997. Págs. 9 y 10.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

publicó su célebre obra *El artículo 14, estudio constitucional*, en la que apoya el criterio de Miguel Mejía, aunque por razones y con alcances muy distintos.

Rabasa explica en su libro las razones por las cuales discrepa de la interpretación que hizo Vallarta, y al referirse al argumento federalista que este último expuso, lo califica de “capital”, aun cuando no concuerde con él.

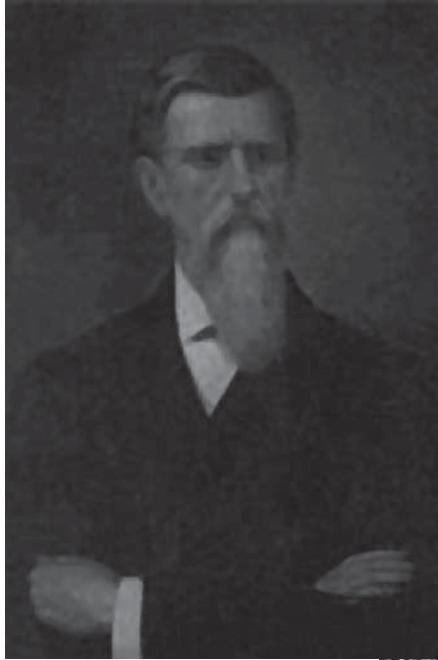
En esta réplica, Rabasa abundó en el problema que expuso Vallarta.¹² Sin embargo, Rabasa veía esto como un problema que podía presentarse en un sistema federal como el de 1824, y que fue revivido en 1847 por un breve lapso, mas no para el régimen imperante en esa época, pues regía la Constitución de 1857 que confeccionaba al sistema federal de manera distinta y que, además, contenía un dispositivo como el artículo 14 que, en su opinión, autorizaba la revisión de las sentencias del fuero común por el Poder Judicial central.

Así, en el siglo XIX Vallarta perdía la primera batalla campal que se libró por un federalismo judicial, batalla que pretendió fundar sobre una interpretación constitucional que no prosperó ni fue abrazada. Pienso que Vallarta tuvo razón en relacionar la interpretación del artículo 14 con el régimen federal que adopta nuestra Constitución, dado que las normas constitucionales deben interpretarse siempre en función del sistema en su integridad, precisamente para permitir su funcionamiento y desarrollo pleno; si esto es cierto respecto a toda norma, en las constitucionales resulta capital.

Las leyes reglamentarias del juicio de amparo en forma eventual admitieron de manera *expresa* la impugnación de actos judiciales. Con el tiempo, esta batalla perdida fue sólo el punto de partida de una incontenible avalancha de demandas de amparo, a la que después se refirió Rabasa como la “imposible tarea de la Corte”.

¹² En apoyo de la concepción federalista de Vallarta, mas no de su interpretación del artículo 14 constitucional, Rabasa expone: “si todos los actos de las autoridades del ramo en los Estados, son revisables por los jueces federales, y anulables por éstos, cuando a su modo de ver aquéllos no se ajustan exactamente a las leyes del Estado mismo; si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene facultad para revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los Estados es, de hecho, federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquéllos las primeras instancias de los juicios.” Rabasa, Emilio. *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, tercera edición, Editorial Porrúa. México, 1969. Páginas 82 y 83.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico



Ignacio L. Vallarta.



2. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XX: EL AMPARO JUDICIAL Y LAS RAZONES POLÍTICAS DE SU CONSAGRACIÓN

El proceso de creación de una nueva constitución en 1917 se desarrolló en el marco de la reconocida —por la ley, la jurisprudencia y la doctrina dominante— procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, así como del arduo debate que despertaba la interpretación del artículo 14 constitucional y los persistentes intentos por limitar el abuso de este medio de defensa de los derechos fundamentales.

El seno del constituyente de Querétaro fue un foro abierto a la reconsideración del tema.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza proponía finalizar la discusión mediante una norma constitucional que en forma expresa admitiera la procedencia del amparo contra sentencias o, en general, contra actos judiciales. En este punto son muy

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

ilustrativas sus palabras, cuando manifestó:

“El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a 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 la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese ingerirse 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, *estaba 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 de su 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 sólo 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.”*¹³

La Comisión encargada del dictamen explicó aún más, cuando señaló:

“... la Comisión ha tenido en cuenta, para sostener la procedencia del amparo en materia civil, que dicha institución, como garantía de la justicia, *forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y que suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia.*”

Si bien aún había un sector que consideraba que la procedencia del amparo contra todo acto judicial vulneraba la soberanía de los Estados, la cuestión fue resuelta en favor de la procedencia y elevada a rango constitucional, consagrándose en los artículos 103 y 107 como perduran hasta la fecha.

Estas citas disipan cualquier duda respecto a los motivos que tuvo el Constituyente para
13 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, decimocuarta edición, Porrúa. México, 1987.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

consagrar el amparo contra actos judiciales y convirtió de modo formal a la administración de justicia estatal en una justicia de trámite, de paso hacia la justicia federal.

Queda claro: el amparo judicial, a partir de 1917, *subsistió bajo la consideración de inmadurez política de los Estados, inmadurez que, entre otras cosas, se caracterizaba por la falta de independencia de los jueces estatales frente a los gobernadores.*

No pretendo cuestionar ahora si en su momento las circunstancias políticas justificaban el diagnóstico de Carranza y el Constituyente, pues incluso las características del México pos-revolucionario me inducen a pensar que, al margen de lo jurídico, la solución no pudo ser mejorada. Se había depositado la confianza pública en los jueces federales, y se heredaba a los gobiernos estatales y a los jueces del fuero común el compromiso de ganarla con base en su desarrollo y desempeño.

No obstante, también considero que la decisión tomada inhibió el desarrollo institucional de los Estados en lo que se refiere a la administración de justicia. Más aún cuando en la Constitución no se adoptó medida alguna para terminar, a corto o largo plazo, con esa dependencia.

Me pregunto, ¿será correcto sostener en la actualidad el mismo esquema diseñado en 1917 cuando es evidente que son distintas las circunstancias y las condiciones imperantes?

Esa “conciencia jurídica” a la que se refería el Constituyente subsiste en el presente, quizá con distintas modalidades, pero finalmente con arraigo.

No resulta exagerado afirmar que si en un procedimiento, cualquiera que sea, se establecen diversos recursos ordinarios con los que sea posible revocar o modificar las resoluciones que se considere que causan agravio, pero no existe por lo menos un recurso federal que se denomine “*amparo*”, la mayoría de la población, incluyendo los especialistas en derecho, sentirá que no se le han otorgado las suficientes garantías o medios de defensa, y queda la impresión de que se sentirán desprotegidos, es decir, desamparados.

¿Será cierto que un sistema eficiente de administración de justicia exige que el Poder Judicial de la Federación intervenga en toda controversia cuando una de las partes lo requiera?

En mi opinión, esta creencia permite explicar, aunque de modo provisional y sólo como hipótesis, que en el sistema jurídico mexicano no haya sido posible desarrollar instituciones

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana



Venustiano Carranza.

como el reclamo, el *habeas corpus* o la casación, para citar sólo unos ejemplos. Estas instancias ya fueron, literalmente, no es metáfora, devoradas por el amparo.

Al parecer, la voz “amparo” tiene un carácter mágico para el mexicano, es una especie de amuleto capaz de conjurar los fantasmas de poderes arbitrarios y arrogantes que tanto daño le han hecho a través de la historia.

Éste es un problema bastante grave que ha producido una paradoja muy curiosa: la creación de nuevos órganos jurisdiccionales lejos de satisfacer la demanda que motivó la creación del nuevo órgano, al parecer la genera y multiplica de tal manera que pronto se requerirán en ese mismo lugar más órganos judiciales, y éstos a su vez generarán mayor demanda, y así de modo sucesivo.

Debido al acelerado crecimiento del Poder Judicial de la Federación, la necesidad urgente, impostergable año con año, de crear nuevos Juzgados de Distrito y sobre todo

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Tribunales Colegiados de Circuito en lugares en los que no hace mucho tiempo se habían instalado nuevos.

Basta apreciar que, a partir de 1951, año en el que se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, a enero de 2000, la judicatura federal ha tenido un crecimiento global, en número de órganos jurisdiccionales, de más del 1000%¹⁴.

En mi opinión, este ritmo de crecimiento ya es insostenible y nada tiene que ver con el desarrollo que en esos mismos años han tenido las justicias estatales.

3. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XXI: ES EL MOMENTO PARA REVERTIR TENDENCIAS

El México de hoy es distinto al de hace casi 100 años. La Constitución Federal en muchos aspectos es radicalmente distinta, y lo mismo puede decirse de las condiciones de desarrollo político, económico y social de las Entidades Federativas.

El pluralismo político y el ejercicio democrático que ahora imperan nada tiene que ver con las luchas caudillescas y los cacicazgos de principios del siglo XX. La nueva conformación de la geografía política es una muestra evidente de ello. Los Estados de la Federación no son las incipientes comunidades políticas de la época posrevolucionaria en lucha por la institucionalización de sus fuerzas. Ahora son entidades que no se conforman con un tratamiento infantil y que exigen el trato que les corresponde de acuerdo con un régimen federal auténtico.

Asimismo, hay que apreciar, y de manera muy destacada, que las condiciones constitucionales en las que están tuteladas las judicaturas estatales tampoco son las mismas.

Desde 1987 se introdujo en la Constitución Federal, de manera concreta en el artículo 116, fracción III, la regulación de las garantías mínimas que deben tutelarse en el régimen de las judicaturas estatales.

Antes de esa fecha había plena libertad para las Entidades Federativas en el diseño de este poder público; a partir de la reforma, la independencia de los jueces y magistrados

¹⁴ Datos obtenidos del documento que presenté como propuesta para una nueva Ley de Amparo ante la Comisión creada para tal efecto por la Suprema Corte. Dicho documento aparece publicado en el No. 56, febrero-marzo de 1999, de la revista *Lex*, así como del informe “Atlas Jurisdiccional 2010” elaborado por el Consejo de la Judicatura Federal, consultado en página de internet: www.cjf.gob.mx.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

del fuero común, garantizada, entre otras cosas, por la inamovilidad en el cargo, cobra una dimensión y protección constitucional.

Esta reforma introdujo en la Constitución las siguientes disposiciones:

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.¹⁵

Detrás de esta reforma constitucional estaba la latente intención de consolidar un Poder Judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanto en el ámbito federal como en el local, en busca de armonizar ello con la autonomía de los Estados. La exposición de motivos con que se acompañó la iniciativa de reforma explicó de modo suficiente estos propósitos.¹⁶

15 Debe destacarse que dicho texto fue objeto de reforma posterior, el 31 de diciembre de 1994, en lo que respecta a los requisitos para ser magistrado y los impedimentos para ello.

16 La exposición de motivos en su parte relativa, señala: “Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los estados que integran la federación, *es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional.*

“Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con respecto al principio fundamental de la autonomía constitucional de los Estados. Para ello, *las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir*

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

A partir de 1987 corresponde a los poderes estatales cumplir con estos nuevos mandatos constitucionales y procurar ajustar su normatividad a ello; algunas Entidades Federativas cumplieron con el cometido, pero todavía subsisten legislaciones que no han sido adaptadas del todo.

Sin embargo, aun cuando no en todos los casos se ha legislado en el ámbito estatal de conformidad con la reforma constitucional e incluso cuando se han presentado casos en los que estas garantías mínimas que establece el artículo 116 constitucional no se han observado, la Corte ha sentado criterio con el que otorga a estas normas la cualidad de ser efectivas y, en consecuencia, coercibles.

El juicio de amparo ha sido el medio a través del cual las garantías de independencia judicial que recoge la fracción III del artículo 116 constitucional en favor de los jueces y magistrados estatales se han hecho efectivas. En este aspecto, es oportuno recordar tres casos emblemáticos de la década pasada: el amparo promovido por el magistrado Fernando Arreola Vega, integrante del Tribunal Superior del Estado de Michoacán, los amparos promovidos por los magistrados Daniel Dávila García e Irene Ruedas Sotelo, ambos del tribunal de Zacatecas.

El primero de los mencionados lo promovió el magistrado cuando se le removió del cargo que había ejercido durante unos doce años. El magistrado quejoso consideró que, toda vez que el periodo constitucional del cargo en Michoacán es de tres años, él ya había ejercido en cuatro ocasiones dicho periodo, debiendo considerarse que había sido *ratificado tácitamente* y que, en consecuencia, había tenido acceso a la inamovilidad que tutela la fracción III del artículo 116 constitucional.

El amparo fue negado por el juez de Distrito, pero en segunda instancia ante la Suprema Corte, el 27 de enero de 1998 el Pleno resolvió otorgarle el amparo bajo la consideración de que la interpretación del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal debe favorecer la realización de la independencia y autonomía del Poder Judicial de las Entidades Federativas y a la inamovilidad judicial como un medio para lograrla, en tanto que otorga seguridad jurídica al juzgador e impide la vulnerabilidad cotidiana a que se vería expuesto, de modo primordial ante quien tiene la facultad de sustituirlo.

los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa.

“La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986”.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

Ilustración de
Honoré Dau-
mier sobre
abogados.



La Corte sostuvo que dicho numeral alberga los principios que rigen las judicaturas estatales:

1. El término para el cual un magistrado estatal fue designado no expira fatalmente por el solo transcurso del tiempo para el que fue designado.
2. La determinación de la reelección o no de dichos funcionarios debe efectuarse mediante un acto administrativo que se realice antes de que expire el periodo respectivo, basado en la emisión de dictámenes que ponderen la conducta profesional y personal observada.
3. La falta de tal decisión otorga a quien continúa en el desempeño del encargo la ratificación tácita y la calidad de inamovible.

Sin embargo, llegar a estos criterios no fue una tarea fácil, sino consecuencia de largas discusiones del Pleno de la Corte que incluso dieron lugar a una votación dividida. Hubo voto particular del ministro Juan Díaz Romero y, además, hubo un voto de minoría que suscribimos el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia y yo, el cual sólo difería en cuanto a los efectos de la concesión del amparo.

Los casos de los magistrados de Zacatecas son similares. Fueron removidos y sustituidos después de haber ejercido en demasía los periodos constitucionales de sus cargos, y solicitaron el amparo con el argumento que operaba en su favor la garantía judicial de

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

inamovilidad que establecía el artículo 116 constitucional. Se concedió el amparo a ambos quejosos en atención también a los razonamientos expuestos en el caso de Michoacán.

La Suprema Corte ha resuelto otros asuntos similares, entre los que se cuentan los promovidos por magistrados de los Estados de Jalisco, Colima y San Luis Potosí, en los que ha ratificado los principios sustentados en los anteriores amparos en revisión.

Se suman a lo anterior algunas controversias constitucionales promovidas ante la Corte, a través de las cuales también se ha demandado la invalidez de actos relacionados con la integración de los tribunales de justicia estatales. De ellas, destaca la controversia constitucional 34/99, en la que el Poder Judicial del Estado de Guanajuato demanda al Poder Legislativo estatal la elección que éste hizo, en uso de sus facultades, de una nueva magistrada integrante del Tribunal Superior de Justicia.

De acuerdo con la legislación de Guanajuato, correspondía al Consejo de la Judicatura estatal proponer una terna ante la legislatura para que ésta eligiera un nuevo magistrado, pero la elección que hizo el Congreso no fue del agrado del Tribunal, pues consideraba que la elegida no era la más apta o calificada de la terna propuesta y, en consecuencia, impugnó dicho acto.

Alegaba la demandante que el acto vulneraba el principio de legalidad por haberse infringido ciertas disposiciones locales, pero en este caso el Pleno de la Suprema Corte consideró que no había tal violación y reconoció la validez del acto, esto es, la validez de la elección realizada por el Congreso estatal.

Asimismo, es importante destacar lo resuelto en la controversia constitucional 88/2008 promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en la cual la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad del párrafo décimo del artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, porque vulnera los principios de división y equilibrio de poderes, al establecer que el ejercicio de la facultad del Congreso local para designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia se realice “libre y soberanamente”.

Esto, porque de esa forma se permitiría que la libertad y soberanía de un Poder decidiera sobre la integración de otro con base únicamente en una votación calificada favorable, y la valoración de un dictamen técnico requerido al Consejo de la Judicatura local, cuya ponderación sólo sirve como un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, desconociendo con ello que la naturaleza de ese tipo de decisiones exige que estén fundadas y motivadas, esto es, sujetas al control racional del Derecho y, por ende, excluyendo la posibilidad de que sean discrecionales y soberanas, es decir,

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

absolutamente libres e independientes de cualquier consideración.

Por ello, la Corte concluyó que las decisiones que, respecto a la integración del Tribunal Superior de Justicia, adopte el Congreso del Estado deberán encontrarse fundadas y motivadas, con base en los diversos requisitos de elegibilidad que se encuentran establecidos en distintos preceptos de la propia Constitución del Estado.

Por último, lo que trasciende de esta narración es la importancia que han adquirido los temas inherentes a las judicaturas estatales, y lo fundamentales que son las garantías de independencia judicial que ha establecido el Constituyente permanente.

Esto es lo que la Suprema Corte ha hecho por fortalecer la independencia de los poderes judiciales estatales, independencia que es condición previa para llegar a un verdadero federalismo judicial. Empero, las preguntas que ahora deben formularse son: ¿Qué han hecho los propios Estados para dotar, reconocer y salvaguardar su independencia judicial? ¿Qué establecen las constituciones y leyes locales al respecto?

En el 65% de los Estados de la república¹⁷, una gran mayoría, la integración de los tribunales superiores es una facultad que exige de la actuación de los dos restantes poderes públicos: el Ejecutivo y el Legislativo estatal.¹⁸ Estos procedimientos presentan básicamente dos modalidades: la presentación de una terna o la presentación de un solo candidato a la legislatura. Podríamos llamar a éste el esquema “tradicional”.

Comentario especial merecen los sistemas de nombramiento de magistrados que se practican en algunos Estados, en los que el procedimiento para su nombramiento también involucra la actuación de un Consejo, similar al Consejo de la Judicatura Federal, o bien, del Tribunal Superior de Justicia. Estos sistemas representan poco más del 34% del total¹⁹.

La existencia de estos consejos y su participación en el nombramiento de los magistrados permite suponer una elección mucho más profesional en la designación de estos funcionarios. Incluso algunas legislaciones estatales llegan al extremo, muy conveniente, de detallar los procedimientos o exámenes que deben practicar los consejos para presentar sus respectivas propuestas.

17 Para efectos estadísticos se incluyó al Distrito Federal a fin de dar una visión más general y completa sobre cómo se ha legislado en el ámbito local lo referente a la elección de los integrantes de los tribunales superiores de justicia, por lo cual los porcentajes que se presentan se extrajeron de un universo de 32 entes estatales, aunque, como se sabe, al Distrito Federal todavía no se le ha dado constitucionalmente la calidad de Entidad Federativa.

18 Véase la estadística que aparece como Anexo 1 al final de este texto.

19 Véanse las estadísticas que aparecen como Anexos 2, 3 y 4 al final de este texto.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Los esquemas diseñados por las legislaturas estatales son variados, por ejemplo:

- En algunos casos, el Consejo Judicial es el que en forma lisa y llana *propone* los candidatos a magistrados al Legislativo, en terna o en singular, y éste tendrá la facultad de aprobarlos. En esta hipótesis se ubican, Sinaloa, Jalisco, Baja California, Estado de México, Michoacán y, en algunas ocasiones, Guanajuato. Destaca que, en estos casos, el gobernador del Estado queda al margen del proceso de integración del Tribunal Superior.
- En otros casos, los consejos se limitan a hacer una *preselección*, por llamarle de alguna manera, que presentan al Ejecutivo estatal, quien, a su vez, propone en terna o en singular sus selecciones al Congreso para que éste exprese la última palabra. En esta categoría se encuentran Coahuila, Distrito Federal, Tabasco y Aguascalientes,

Otros casos que conviene resaltar, por sus características específicas, son los de Guanajuato, Chihuahua, Estado de México y Baja California.

En el estado de *Guanajuato* el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior, además de incluir la participación de un consejo judicial, presenta la siguiente peculiaridad: la facultad de proponer las ternas al Congreso recae, en forma *alternativa*, en el Ejecutivo y en el Consejo Judicial. Es decir, una primera vacante es propuesta en terna por el Ejecutivo, y la siguiente que se presente corresponde proponer, en terna, al Consejo Judicial. Además, para ser magistrado se exige la realización de concursos de oposición entre los aspirantes.

El caso del Estado de *Chihuahua* es un poco distinto y muy interesante. En esta entidad es el propio Tribunal Superior el que propone a la legislatura los candidatos en terna, para que ésta los elija. También destaca que el Tribunal Superior está obligado, para la integración de su terna, a realizar un concurso de méritos entre los aspirantes, cuyo jurado se integrará con dos representantes del Ejecutivo, dos del Legislativo y dos Magistrados del Poder Judicial.

En el *Estado de México* también se exigen exámenes de oposición para ser seleccionado por el consejo.

Anteriormente, en el Estado de *Baja California* la facultad para nombrar a los integrantes del Tribunal Superior sólo recaía en el Consejo Judicial; dicha disposición tuvo una breve vigencia, pero sí llegó a ser aplicada.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana



Ilustración de Honoré Daumier sobre jueces y abogados.

En fin, las posibilidades son infinitas y no pretendo agotarlas todas. Sólo quise resumir y presentar las que consideré novedosas o, por calificarlas de alguna manera, vanguardistas.

Lo que parece cierto es que la tendencia actual en la legislación estatal es modificar las reglas bajo las cuales deben integrarse los tribunales superiores. Si bien, como mencioné, predomina el esquema “tradicional” de propuesta gobernador–aprobación Congreso, es notoria una tendencia por crear esquemas distintos. Tengo la convicción de que estos nuevos diseños tienen por objeto dotar de mayor independencia a la magistratura. Enhorabuena.

Respecto a la inamovilidad en el cargo como elemento constitutivo de la independencia del juez, podemos apreciar, luego de hacer un estudio comparativo entre las diversas legislaciones estatales, que:²⁰

20 Véanse las estadísticas que aparecen al final como Anexos 5 al 9.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

- En más o menos 40% de las entidades, los magistrados ejercen su cargo por determinado periodo constitucional tras el cual existe la posibilidad de que sean ratificados, en cuyo caso ejercerán el cargo de manera indefinida, considerándose entonces inamovibles.²¹
- En casi el 31% de los casos el cargo de magistrado se ejerce durante un primer periodo, tras el cual hay la posibilidad de reelección, el cual constituye un segundo periodo por tiempo determinado.²²
- En términos aproximados, en 21% de los Estados los magistrados ejercen el cargo por un periodo determinado, en algunos casos prolongado y breve en otros, después del cual no hay la posibilidad de que sean reelegidos. Sin embargo, debe agregarse que por lo menos se establece que durante ese periodo no podrán ser removidos, salvo por cuestiones de responsabilidad.²³
- En aproximadamente el 6% de los casos los magistrados ejercen el cargo en forma indefinida y gozan de inamovilidad desde el inicio de sus funciones.²⁴

Como se aprecia, la duración del cargo y las condiciones en que se consigna la inamovilidad en las legislaciones estatales es de lo más variada; de ahí que resulte necesario generalizar y concluir que en la mayoría de los casos la inamovilidad judicial está contemplada como garantía de la independencia del juzgador.

Sin embargo, una lectura más detenida de las diversas legislaciones permite visualizar que en algunos casos, si bien son los menos, no obstante estar prevista la inamovilidad judicial, existen válvulas de escape para evadirla; por ejemplo, 1) se permite la renuncia al cargo, o 2) el Ejecutivo está facultado para solicitar a la legislatura su remoción por “faltas u omisiones graves”, o 3) la legislatura puede separarlos cuando no cumplan “en forma debida” con sus funciones.

Estos elementos me convencen de que las condiciones están dadas para revertir la tendencia centralista y hacer realidad el federalismo en el ámbito de la judicatura, reversión que, en mi concepto, debe concentrarse de manera gradual.

El sistema federal, consagrado en nuestra Constitución, en principio tendría que servir como base para la organización eficiente de la administración de justicia, pues sólo debería

21 Es el caso de Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

22 Sucede en Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Tamaulipas.

23 Sucede en Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Veracruz y Zacatecas.

24 Son los estados de Puebla y Sinaloa.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

ocuparse de lo federal y cada Estado sería responsable de la marcha de la justicia en su jurisdicción.

En teoría, esto parece claro y sencillo, pero como en nuestro sistema constitucional, en materia de administración de justicia, lo federal es todo, resulta válido afirmar que cualquier controversia local es federal por destino.

En otras palabras, las resoluciones que dicten los jueces locales, incluso las de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, son provisionales, pues su definitividad sólo la adquieren cuando las partes deciden no interponer amparo, o cuando el Tribunal Colegiado niega el amparo que contra tales resoluciones promovió alguna de las partes.

Considero que este sistema es inadecuado y que debe modificarse en una nueva legislación de amparo.

Según mi apreciación, el amparo judicial debe limitarse en forma gradual y progresiva; en las Entidades Federativas debe seguirse un sistema similar al que se instrumentó con los Tribunales Colegiados de Circuito, a los que de modo paulatino se les aumentó su competencia hasta que, en 1988, se les otorgó competencia plena para el amparo legalidad, reservándose a la Corte sólo la facultad de atracción para aquellos casos que se estimen de importancia y trascendencia.

En efecto, se recordará que cuando la Corte se saturó de amparos contra actos judiciales, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito y, en forma gradual, se les confirió competencia.

Ahora, lo que debe seguir es que sean los Tribunales Colegiados los que de modo paulatino y progresivo permitan a las justicias locales resolver en última instancia las controversias del fuero común para que en el transcurso de algunos años asuman en forma plena su autonomía en materia de administración de justicia.

Puede lograrse esto al declarar improcedente el juicio de amparo, en un inicio, quizá, por la cuantía de los asuntos y de manera sucesiva en cada vez más hipótesis. Quizás el proceso culmine en unos cuantos decenios, como aconteció con los Tribunales Colegiados.

Esto equivale a otorgar a los Tribunales Superiores de Justicia la misma confianza que en 1968 se depositó en los Tribunales Colegiados de Circuito. Creo que esto sería un importante impulso para el desarrollo institucional de la justicia local.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

Junto con esta reforma al amparo judicial sería necesario diversificar otros procedimientos de amparo, dando a cada uno cierta identidad procesal como serían, por ejemplo, el amparo contra leyes, el amparo ordinario, un amparo barandilla, etcétera, propuesta que he planteado desde hace algunos años, pero en la que ahora no hay tiempo para abundar.

El binomio jurisdicción de amparo e independencia del juez local, se rompió hace ya muchos años, y para repararlo es preciso recobrar este valor en nuestras legislaciones y en nuestros fallos.

El restablecimiento del equilibrio en esta importante relación dependerá tanto de la independencia que los juzgadores estatales exijan ante los demás poderes públicos de su respectiva entidad como de la que exijan que la propia Federación les reconozca.

En este proceso, en todo momento se debe tener presente:

- Que “... la jurisdicción de los tribunales en un sistema federal, es un aspecto más de la distribución del poder entre los Estados y el gobierno federal”.²⁵
- Que la independencia es “...la cualidad más preciosa y esencial de la magistratura, sin la cual ésta deja de constituir un poder para transformarse en una rueda inerte de la administración política, y en un terrible instrumento de posiciones bastardas y mezquinas”, como dice con acierto el alemán Dieter Simon.²⁶

Este siglo ofrece, en mi opinión, la oportunidad para replantear las relaciones entre la justicia local y la justicia federal, relaciones en las que, por supuesto, el juicio de amparo es un elemento estructural y en las que sin duda se debe garantizar la independencia del juez.

La lucha por convertir la independencia judicial de las judicaturas estatales en una realidad jurídica y fáctica no se acota con defender la independencia del juez respecto al Ejecutivo y al Legislativo de su propia entidad federativa. Va más allá. También requiere de independencia de la justicia federal y exige devolver, poco a poco, a los jueces y tribunales

25 Bator, Paul-M., Mishkin, Paul-J., Shapiro, David L., Wechsler, Herbert. *Hart and Wechsler's The Federal Courts and the Federal System*, citado por Ruiz, Gregorio, en *Federalismo judicial (El modelo americano)*, Madrid, Civitas, primera edición, 1994. Pág. 15.

26 Fragmento de la exposición de motivos no publicada en el diario de sesiones de las cortes con que el gobierno presentó el proyecto de la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial Español en 1870, citado por Simon, Dieter, en *La independencia del juez*, Ariel. España, 1985. Pág. VI.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

estatales la cualidad de ser órganos terminales, es decir, de ser autoridades con facultades para decidir *en definitiva* las controversias que se sometan a su jurisdicción.

Que lo anterior quede tan sólo como testimonio de una opinión, de una propuesta, que contiene la intención de conciliar dos pilares elementales en el sostén de nuestra república: el juicio de amparo y la independencia judicial como garante de la vigencia del régimen de derecho.

El proyecto de nación para un México del siglo XXI exige como mínimo una reconsideración muy seria de nuestra parte.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán Barragán, José. “Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987,

Cabrera Acevedo, Lucio. “Documentos Constitucionales y Legales relativos a la función judicial 1810-1917”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997

Cabrera Acevedo, Lucio. “ El Amparo del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega”. *En la Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1988

DIETER, Simon, en *La independencia del juez*, Ariel. España, 1985.

Mejía, Miguel. “Errores constitucionales”, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997

Rabasa, Emilio. *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, tercera edición, Editorial Porrúa. México, 1969

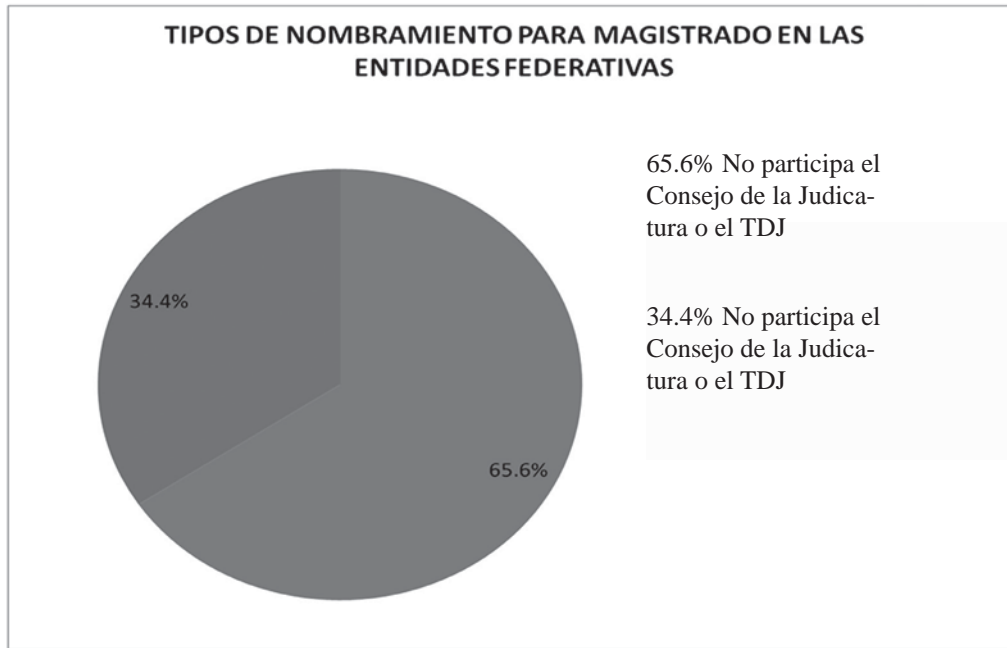
Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, decimocuarta edición, Porrúa. México, 1987

Vallarta, Ignacio L. *Obras I, Votos I*, segunda edición, Editorial Porrúa. México, 1980

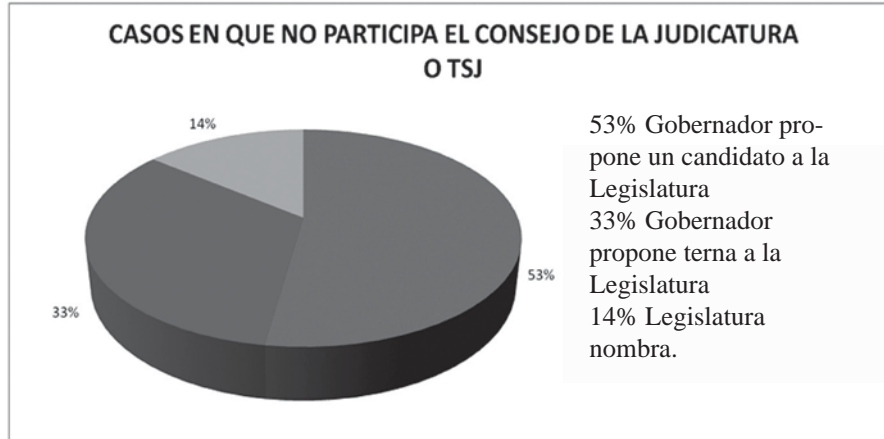
Atlas Jurisdiccional 2010” elaborado por el Consejo de la Judicatura Federal, consultado en página de internet: www.cjf.gob.mx.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.
 Pensamiento social y jurídico

Anexo 1



Anexo 2

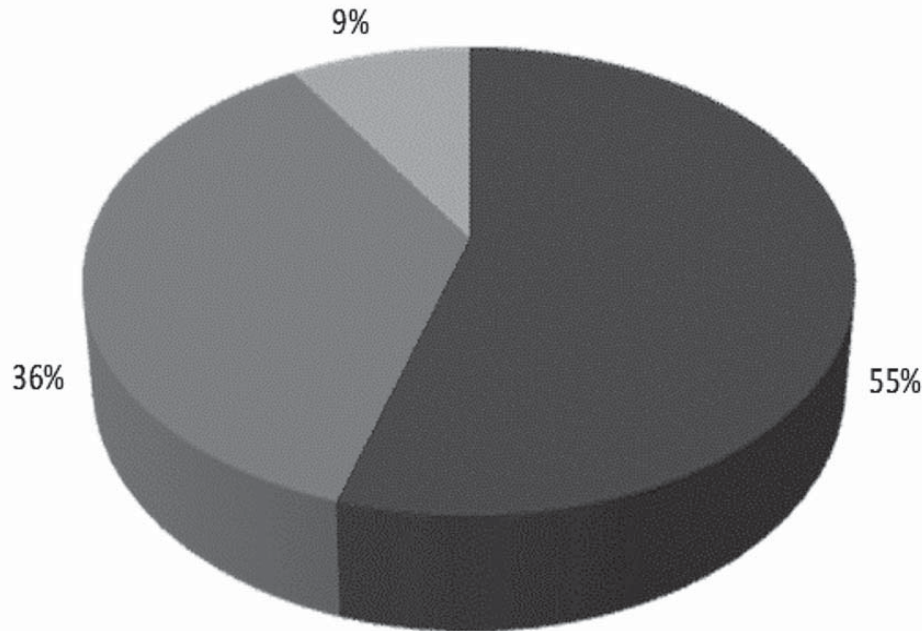


53% Comprende a las siguientes entidades federativas: Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.
 33% Comprende a las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.
 14% Comprende a las siguientes entidades federativas: Morelos*, Querétaro y Tlaxcala*.
 En el caso de Morelos, la convocatoria y selección de candidatos se realiza a través del órgano político del Congreso estatal; en Tlaxcala, los aspirantes a magistrados deben aprobar los exámenes públicos de oposición, que se efectúen conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del jurado; el que estará integrado por académicos e investigadores ajenos al Estado.

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

Anexo 3

CASOS EN QUE PARTICIPA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA O TSJ



55% Consejo propone a Legislatura

36% Consejo preselecciona a los candidatos que presenta al gobernador y éste a su vez a la Legislatura

9% TSJ propone a Legislatura

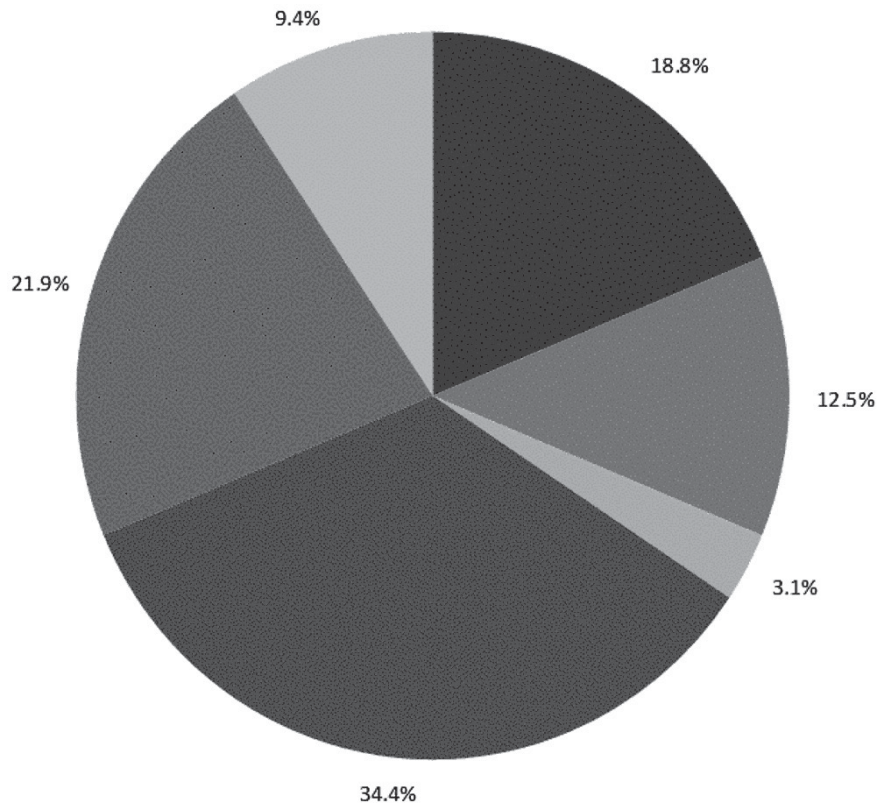
55%: Comprende a las siguientes entidades federativas: Baja California, Estado de México, Guanajuato*, Jalisco, Michoacán* y Sinaloa*. En el caso de Guanajuato, la facultad de proponer candidatos es alternativa con el Gobernador; para efectos de cálculo se ha considerado a dicha entidad solamente en la categoría “Consejo propone a legislatura”. En el caso de Michoacán el Consejo envía simplemente la lista de los aspirantes inscritos al concurso de selección. En Sinaloa, el Consejo presenta una terna al congreso.

36%: Comprende a las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal*, y Tabasco. En el caso del Distrito Federal, la participación del Consejo de la Judicatura se limita a enviar una opinión previa al Jefe de Gobierno; en el caso de Tabasco, en un término de quince días hábiles, el Congreso deberá resolver y elegir entre los propuestos de la terna y lo comunicará al Consejo de la Judicatura. De no hacerlo, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, elegirá al magistrado dentro de los de la terna, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes de número.

9%: Comprende a las siguientes entidades federativas: Chihuahua.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.
Pensamiento social y jurídico

Anexo 4
TIPOS DE NOMBRAMIENTO PARA MAGISTRADO
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

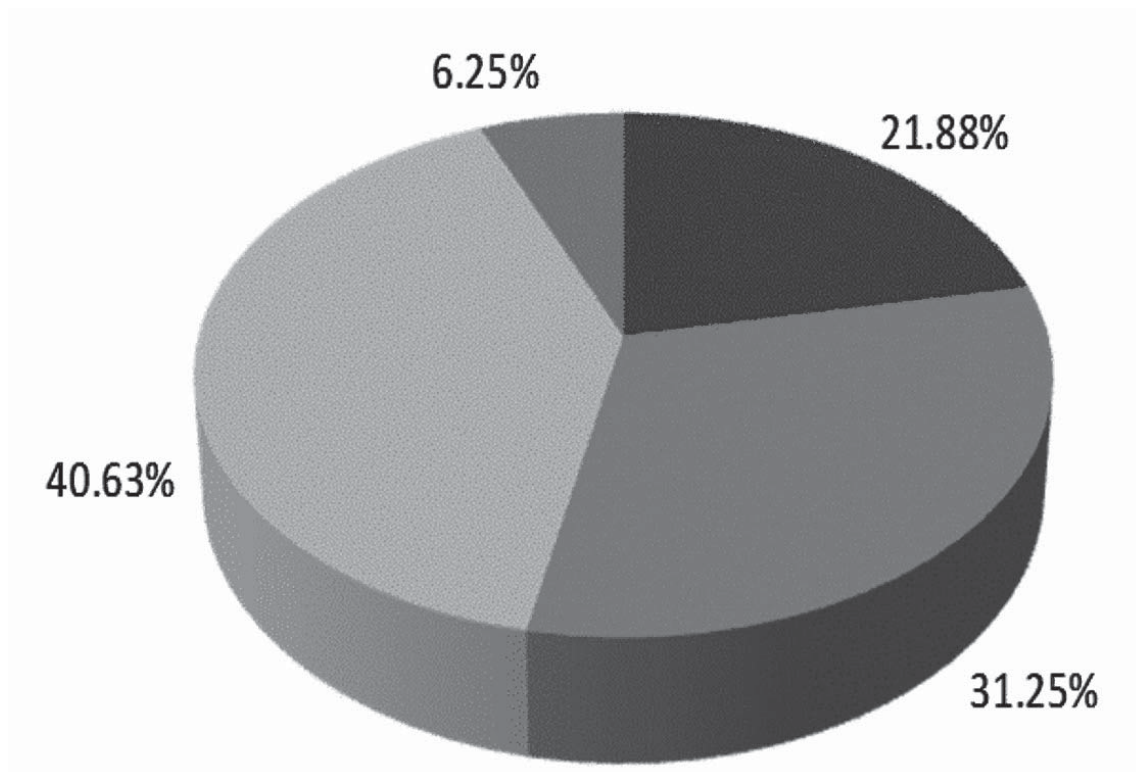


- 18.8% Consejo propone a Legislatura estatal
- 12.5% Consejo preselecciona a los candidatos que presenta al gobernador
- 3.1% TSJ propone a Legislatura
- 34.4% Gobernador propone un candidato a Legislatura
- 21.9% Legislatura nombra

Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
Centenario de la Revolución Mexicana

Anexo 5

TIPOS DE DURACIÓN PARA MAGISTRADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



- 21.88% Periodo único
- 31.25% Periodo/ratificación-reelección/periodo
- 40.63% Periodo/ratificación-reelección/inamovilidad vitalicia
- 6.25% inamovilidad vitalicia

21.88% Comprende a las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Veracruz y Zacatecas.

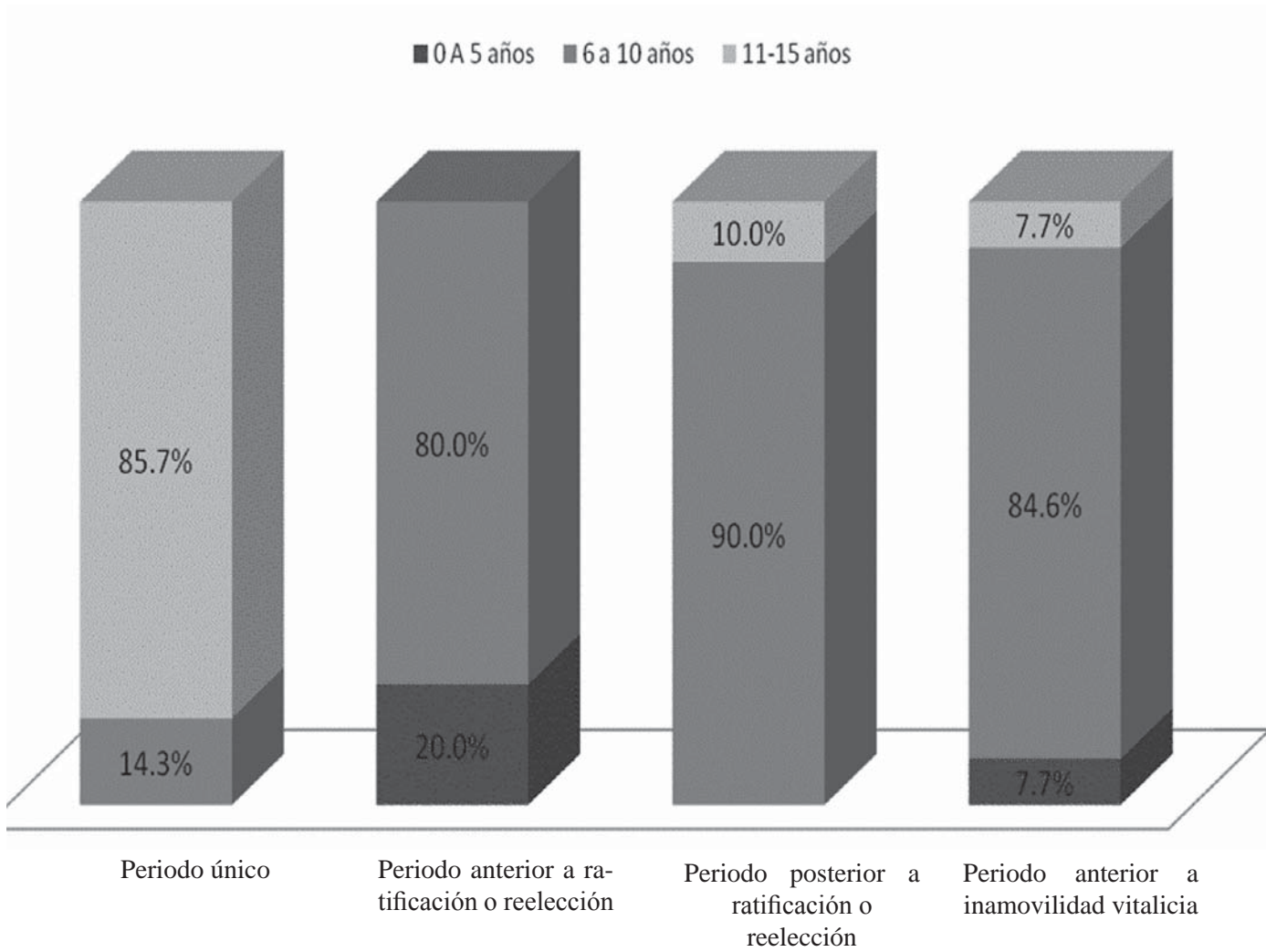
31.25% Comprende a las siguientes entidades federativas: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán.

40.63% Comprende a las siguientes entidades federativas: Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

6.25% Comprende a las siguientes entidades federativas: Puebla y Sinaloa.

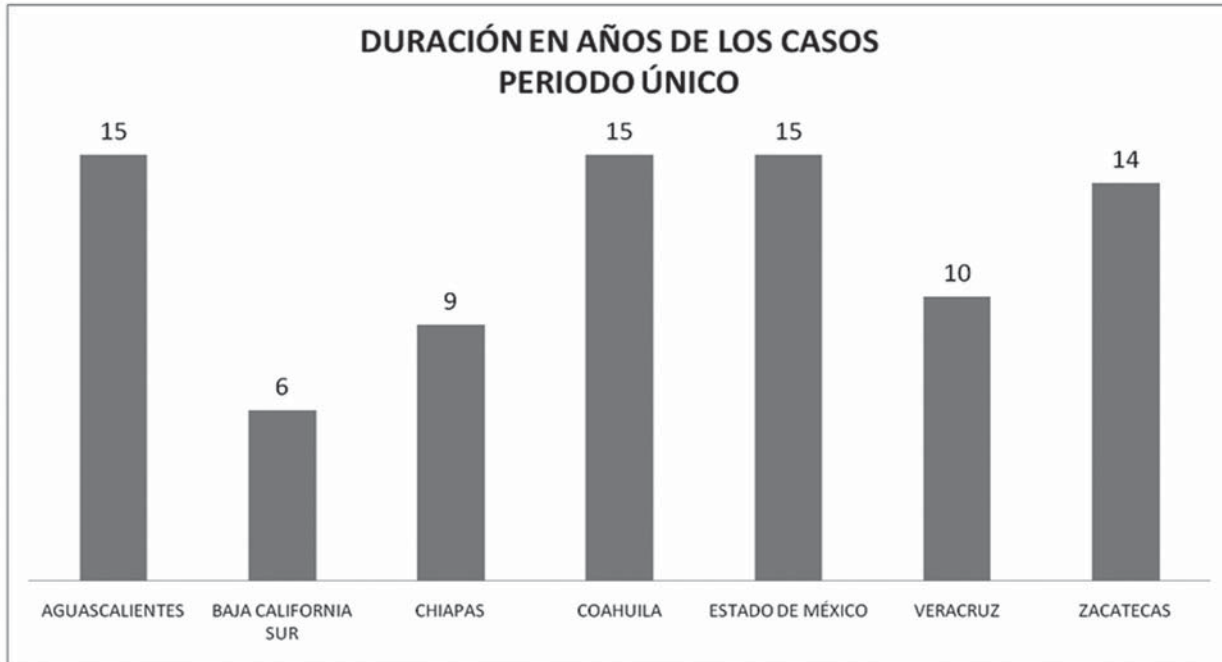
La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.
Pensamiento social y jurídico

Anexo 6
COMPARATIVO DE DURACIÓN DE PERIODOS

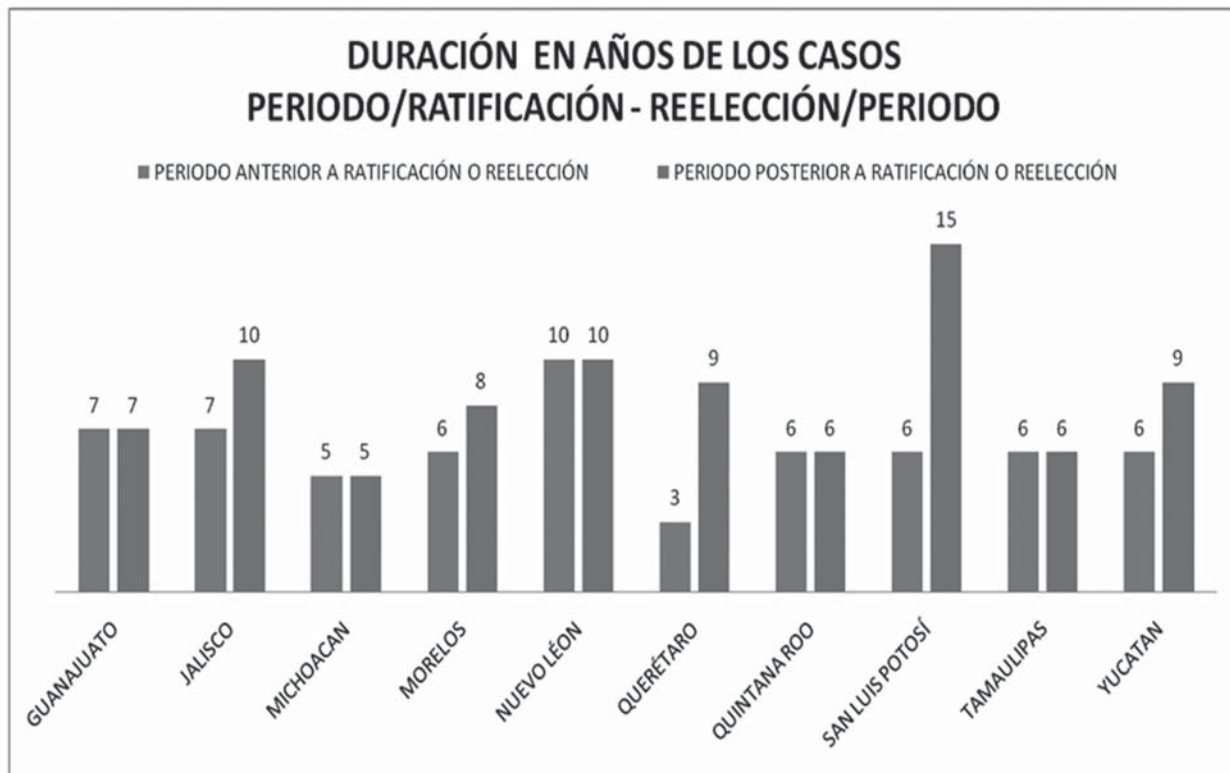


Comisión Organizadora de Festejos del Bicentenario de la Independencia y
 Centenario de la Revolución Mexicana

Anexo 7



Anexo 8



La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.
Pensamiento social y jurídico

Anexo 9

