

EL CENTRALISMO DE LA JUSTICIA Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE AMPARO, OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA

Víctor M. Rojas Amandi¹

I. Introducción

Con frecuencia sucede que de tanto repetir frases vacías perdemos la capacidad para ver aspectos sencillos de la realidad. Esto es lo que pasa cuando se nos enseña que, tal y como lo establece y porque lo establece el Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vivimos en una República Federal “*compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior*”. Conforme lo dispuesto en esta disposición constitucional, el poder público se encuentra descentralizado en dos instancias de gobierno: la federal y la estatal. En términos del Art. 124 constitucional, las competencias públicas se dividen entre ambas instancias de gobierno conforme el método enumeración parcial de las competencias federales, reservándole las facultades no expresas para los estados. Éstos deberían ser autónomos para la emisión de sus leyes, para la ejecución de las mismas y para la resolución judicial de las controversias que se originan con motivo de la aplicación y cumplimiento de sus leyes internas.

Sin embargo, cuando leemos con detalle el texto del Art. 107 de la Constitución advertimos que, al menos en el ámbito judicial, más que existir un federalismo, lo que tenemos en México es un auténtico centralismo. Esto deriva del hecho que, la última instancia de los juicios locales de todo tipo: comunes, administrativos, de constitucionalidad local, electorales, etc., es en vía de amparo o de algún otro recurso, siempre una instancia federal. La última palabra sobre la interpretación de las constituciones y leyes que emiten los órganos legislativos locales corresponde a los tribunales federales, con lo que la autonomía de los estados no deja de ser más que una fórmula sin contenido real.

¹ Dr. En Derecho por la Universidad de Heidelberg, en Alemania, Dr. En Derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid y Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Además debemos considerar que, en un Estado de Derecho vale el principio de supremacía judicial, entendiéndose por esto la capacidad con que cuentan los jueces para controlar la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los órganos ejecutivo y judicial y para decidir en última instancia cuando dichos actos son válidos o inválidos. En un Estado de Derecho, en donde las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, el órgano que decide en última instancia sobre la legalidad y constitucionalidad de los actos de los otros órganos públicos es el órgano supremo. De tal forma que, si el Poder Judicial Federal ejerce el control sobre todos los actos de autoridad federal, local o municipal, de hecho vivimos en un centralismo. O sea que el centralismo judicial por efecto del principio de supremacía judicial se vuelve de hecho un centralismo político.

II. La historia

Fue un gran jurista del pasado, don Emilio Rabasa, el primero en señalar que:

“Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derecho común; pero no para aplicarlas. Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio federal en materia de justicia”²

Así diría Rabasa que:

“nuestros Estados, a quienes se reconoce y no se estorba la libertad de legislar en las materias del derecho común, están sometidos a la tutela federal en la aplicación de sus propias leyes. La Corte puede revocar todas las sentencias de los tribunales de un Estado, si cree que éstos no aplicaron bien sus propias leyes”³

Y fue Rabasa quien nos recordó cómo inició en nuestro Estado federal esa perniciosa práctica. La interpretación de los abogados del Art. 14 de la Constitución del 57 buscando más instancias para defender sus causas, los llevó a plantear el argumento que cuando las autoridades judiciales locales no aplican correctamente las propias leyes estatales, violan el principio de aplicación de la ley exactamente aplicable al hecho previsto en la disposición constitucional de referencia. Pero como diría Rabasa:

“Si todos los actos de 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”⁴

2 La Constitución y la Dictadura, Porrúa, México, 1982, p. 220.

3 *Ibidem.*, p. 217.

4 El artículo 14 y el juicio constitucional, Porrúa, México, 1978, pp. 82-83.

Rabasa nos recuerda como fue que don Ignacio Vallarta, jurista histórico del constitucionalismo mexicano, compró tal propuesta interpretativa al aceptarla para la materia penal y rechazarla para la materia civil, bajo el argumento que al afectar la pena la libertad se implicaban garantías individuales que por sí mismas constituían normas federales. El efecto de esta interpretación que abrió las puertas de una invasión de competencias estatales, siguió la lógica de toda invasión: ganarlo todo sin concesiones. La interpretación de Vallarta *“no le sobrevivió; sus sucesores dieron al artículo la mayor amplitud posible, sin cuidarse de la independencia local vulnerada y destruida”*.⁵

Rabasa hace especial énfasis en la tentación de poder que genera toda invasión y que lleva al invasor a violar acuerdos, reglas, compromisos:

“La Corte cedió a la tentación de extender su poder y se empeñó en ampliarlo; consintió en declararse garante de todos los derechos civiles; federalizó el derecho común, y mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa y a los Estados la garantía superior de la independencia federal.”⁶

Y al haber cedido a su tentación, el Poder Judicial Federal vino a cimbrar todos los fundamentos en que se erige la República federal. Como Rabasa señaló:

“La independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los estados, sin el cual el régimen federal es una falsa promesa de la Constitución, desmentida en sus disposiciones concretas”⁷

Además, con la interpretación del Art. 14 que dio lugar a la invasión de competencias por parte del Poder Judicial Federal y al sometimiento de los Poderes Judiciales locales, el juicio de amparo adquirió una nueva función, la que quizá hasta hoy día sigue siendo la función que absorbe la mayor energía del amparo, la función de último recurso que se puede hacer valer contra sentencias definitivas del fuero local, o como diría Rabasa, la función de recurso de casación. Así, lo que el Poder Judicial:

“ha ganado en extensión de facultades, lo ha perdido en alteza de funciones; de intérprete soberano de la Ley suprema ha pasado a levantar el Código civil a la altura de la Constitución, si ha conseguido asumir ella el papel de tribunal de provincia”⁸

Finalmente, Rabasa lanzó una contundente sentencia:

“Será una verdadera desgracia para nuestras instituciones, que hayan perdido definitivamente los Estados su independencia judicial y la nación de majestad de su justicia”⁹

5 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, p. 218.

6 *Ibidem.*, p. 219.

7 *Ibidem.*, p. 217.

8 *Ibidem.*, p. 221.

9 *Loc. cit.*

Y esto debido a que:

“las diferencias de detalle y cierta amplitud en las condiciones de relación entre el Poder Central y los Poderes Locales tienen por límite las condiciones esenciales que connota el término federación, límite que no puede traspasarse sin destruir el sistema federal y sin romper la Constitución que se base en tal sistema”¹⁰

Así Rabasa sentenciaba el final del federalismo en el sistema judicial mexicano:

“si una regla general de la Constitución somete los actos y determinaciones de cualquiera de los tres poderes locales a la revisión del Poder Central, el régimen interior no será ya obra del Estado particular, ni será éste libre para proveer a su prosperidad como él quiera entenderla, ni habrá sistema federal en el gobierno”¹¹

Para restablecer el régimen federal del sistema judicial mexicano se requiere, será necesario que:

“El Poder Judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (local); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, será fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”¹²

Todavía hoy día se ve lejos que, como lo sostendría Rabasa que:

“Toda causa del conocimiento de los tribunales de los Estados debe fenecerse en ellos sin intervención, sin revisión, sin tutela del Poder Judicial del Centro, o tendremos la integridad del Estado rota, supuesto que uno de los tres elementos que la constituyen está bajo el dominio del Poder Central”¹³

Aún no acabamos de entender, para hablar de un verdadero federalismo judicial, que:

“Todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al fuero local deben ser fenecidas en los tribunales del Estado; todo lo que a ese fuero corresponde constituye parte del régimen interior, del libre y exclusivo gobierno del mismo Estado”¹⁴

A lo largo de más de un siglo se han acuñados mucho y múltiples argumentos que justifican el centralismo de la justicia mexicana, que si el Poder Judicial Federal es más profesional, serio, menos corrupto, más independiente de las autoridades políticas, etc.

10 Rabasa, Emilio, El artículo 14 y el juicio constitucional, p. 77.

11 *Ibidem.*, pp. 81-82.

12 *Ibidem.*, p. 83.

13 *Loc. cit.*

14 *Loc. cit.*

Pero el que gana es al que Ponciano Arriaga le denominó el argumento conservador: *to-davía no es tiempo*.

III. La reforma constitucional sobre el amparo

En la “*Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*” de la Cámara de Senadores fechada el 19 de marzo de 2009 se volvió a plantear la necesidad de replantear el juicio de amparo directo y el papel de juzgados de última instancia sobre controversias que se originan con motivo de la aplicación y cumplimiento de leyes locales de casi cualquier tipo, que actualmente cumplen los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los argumentos y alcances que se plantearon en la exposición de motivos de referencia para replantear la función que cumple el juicio de amparo directo, no fueron los mismos que los que se hicieron valer en las discusiones del Congreso Constituyente de 1917. Antes se trató de refutar la legitimidad del juicio de amparo con base en la defensa de los derechos soberanos de los estados:

“Efectivamente, en el Constituyente de 1917 hubo una enérgica oposición al establecimiento del amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales estatales, por estimar que nulificaría la administración de justicia local, comprometiendo la soberanía de los Estados y el prestigio de sus órganos judiciales. Dicha resistencia promovida por varios diputados, fue, sin embargo, superada”

Ahora las razones fueron, aunque sí no en exclusiva, si fundamentalmente de carácter práctico:

“Asimismo, las estadísticas de los últimos años muestran que en un gran porcentaje de las sentencias de fondo dictadas en vía directa se niega la protección constitucional. De hecho, la cifra de expedientes en los que se concede el amparo solicitado es menor al 30%, cantidad ésta que, por mucho, resulta menor a la relativa al número de asuntos en los que se negó, se declaró la incompetencia, o bien el sobreseimiento del juicio”

Antes se pedía la supresión del juicio de amparo directo en su totalidad, ahora sólo se ha pedido:

“El amparo directo no debe desaparecer sino que debe limitarse, adicionando los criterios de importancia y trascendencia”

Los medios también difieren entre sí. En el pasado, se pedía suprimir el juicio de amparo por considerarlo pernicioso para el sistema federal de gobierno. Hoy, en cambio, se

pide incluir un criterio que se ha importado del recurso norteamericano del “*writ of certiorari*”: el criterio de importancia y trascendencia, que desde 1994 ya aplica la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encuentra reglamentado en sus acuerdos generales.

“En el entendido de que de lo que se pretende no es, de ninguna manera, desaparecer el amparo directo como medio para la salvaguarda de las garantías individuales y vía fundamental para lograr la unidad interpretativa de la Constitución, sino de atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local, en respecto de su autonomía e independencia.

Puede llegar a afectar la autonomía judicial de los estados y por la otra, congestiona la marcha de los Tribunales Colegiados de Circuito, resulta pertinente considerar que la reestructuración más prudente de dicho juicio requiere la concordancia de dos ejercicios.

En primer lugar, el afianzamiento de la autonomía plena de los tribunales ordinarios y en segundo, la implantación de una facultad de selección por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito para admitir las demandas de amparo directo.”

Con la otra medida consistente en la facultad de admisión selectiva de las demandas de amparo a fin de que entre ambas se logre un nuevo sistema que reduzca significativamente su procedencia y, en la misma medida, con prudencia, fortalezca las decisiones de los tribunales de los estados. La confluencia de estos dos elementos desembocan en un criterio básico que permite armonizarlos: el de la importancia y la trascendencia.”

La facultad de selección que se propone instaurar, siguiendo en lo esencial el *writ of certiorari* norteamericano, consistiría en otorgar a los Tribunales Colegiados de Circuito la facultad para admitir, de entre todas las demandas que se les presenten, sólo aquellas que, dentro de ciertas reglas, sean de importancia y trascendencia, por implicar un pronunciamiento novedoso excepcional.

Lo que ahora se plantea en este proyecto de iniciativa de reformas se circunscribe, en esencia, a que dicha facultad se establezca a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito para decidir sobre la admisión de los amparos directos, a efecto de que, sin menoscabo de la obligación que tienen de resguardar la constitucionalidad de las resoluciones judiciales y jurisdiccionales del país, centren su investigación y análisis especializado a los asuntos de mayor trascendencia e importancia, haciendo hincapié en que, con ello, no se hace referencia a los de mayor cuantía, sino a los de mayor trascendencia jurídica e importancia social.

Sobre cómo funcionaría la aplicación del criterio de importancia y trascendencia, la exposición de motivos estableció:

Tratándose de las primeras, esto es, promociones en que se planteen violaciones directas a la Constitución, de leyes o normas generales que se impugnen por violación a las garantías individuales o a los principios de competencia federal y locales en perjuicio del quejoso, los Tribunales Colegiados de Circuito, en principio, deberán admitir todas las demandas, en virtud de que la decisión de tales materias no puede ser objeto de análisis por los tribunales ordinarios. En tales supuestos, únicamente podrían rechazarse, por excepción, aquellas demandas donde se plantearan cuestiones de constitucionalidad respecto de las cuales ya existiera jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sentido contrario a lo pretendido por el quejoso.

En cambio, cuando en la demanda de amparo directo se propongan cuestiones que impliquen violaciones indirectas a la Constitución, cuya decisión se concrete a verificar la correcta aplicación de la ley al caso concreto por parte del tribunal responsable, la regla general del ejercicio de la facultad de selección sería, en principio, la no admisión de la demanda, salvo que se trate de asuntos de importancia y trascendencia, respecto de los cuales se habría de seguir el trámite procesal y formular pronunciamiento sobre el fondo.

De esta forma, se pretendió plantear una reforma constitucional que considerara la:

“Importancia de elaborar una propuesta de reforma constitucional y legal que faculte a los Tribunales Colegiados de Circuito y rechazar de plano aquellas demandas de amparo directo que no revistan importancia y trascendencia”

Con base en estos argumentos, la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta se propuso adicionar el texto de la Frac. III del Art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el siguiente párrafo:

“El amparo a que se refiere este inciso será procedente cuando, además de los requisitos que por ello se establecen, las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en los términos que precise la ley reglamentaria”

Este párrafo desapareció en el Dictamen a la minuta con proyecto decreto de la Cámara de Diputados de 7 de diciembre del 2010. Tampoco aparece en el proyecto de decreto de 13 de Diciembre de 2010 (Dictamen de segunda lectura). Así permaneció en el Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Han vuelto a prevalecer viejos y antiguos prejuicios y ha impuesto el viejo argumento conservador: “*todavía no es tiempo*”. Nuevamente se escucharon voces que pensaron:

“En los poderes judiciales locales existe corrupción, que sus procedimientos son lentos e ineficaces, amén de que existe influencia política sobre ellos al resolver los asuntos que se someten a su consideración por parte de los otros Poderes”

IV. Conclusión

En el proyecto de reforma de amparo se tuvo la oportunidad histórica de comenzar a dar fin al centralismo judicial que nos lleva al centralismo político de facto que se vive en el México de principios del Siglo XXI.

El cáncer de los sistemas de justicia modernos: el rezago judicial, mismo que crece de manera exponencial por el fenómeno denominado de judicialización de los conflictos, hizo al Constituyente Permanente pensar en limitar el control de legalidad local que mediante el recurso del amparo indirecto ejercen de facto los Tribunales Colegiados de Circuito. Sine embargo, pudo más el peso de la tradición, el miedo al cambio y la ambición de quienes ejercen un poder monopólico.