

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Por Alejandro Ríos Espinoza *

CON MOTIVO DE LA celebración del “Día del Abogado”, el distinguido jurisconsulto doctor Gabriel García Rojas trató sobre temas jurídicos de interés nacional, para consideración y estudio de pasantes y doctores en Derecho.¹ Esto lo hemos considerado extensivo a todos los abogados, legisladores y juristas del país, por lo que en especial hemos querido hacer algunas consideraciones sobre el segundo de los tres temas que sugirió, o sea el relativo a la creación de los tribunales colegiados de circuito y sus consecuencias en la vida jurídica de México.

Durante el año de 1960 tuvimos la satisfacción de saludar y dialogar con el eminente maestro García Rojas, entonces ministro de la H. Suprema Corte de Justicia, a fin de hacerle entrega de un ejemplar de nuestra tesis profesional denominada *Amparo y Casación*, y por cuyo contenido mostró un gran entusiasmo, pues según sus propias palabras en dicho trabajo se contenían los apasionantes temas, en materia de derecho comparado, del juicio de amparo y del recurso de casación.

En dicha tesis, en el capítulo relativo al problema del rezago de la Suprema Corte de Justicia, no coincidimos con el criterio, sustentado en 1950 por el propio ministro García Rojas, sobre la solución contra dicho rezago. La solución que entonces presentamos era la ampliación de las salas de la Suprema Corte de Justicia y la eliminación de los Tribunales Colegiados de Circuito,² mientras que el distinguido jurisconsulto en aquel año, en su calidad de diputado federal y presidente de la Primera Comisión de Justicia, defendió de manera muy brillante las reformas que creaban estos tribunales.³ Ahora tan distinguido jurista, considera que estos tribunales son pequeñas cortes de justicia que traen como consecuencia la descentralización de la Suprema Corte y pugna por su supresión. Nosotros, con todo respeto hacemos algunos señalamientos que no están acordes con dicha tesis.

En nuestra modesta manera de analizar este aspecto constitucional tan interesante, los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo funcionamiento antes criticamos, por la experiencia y el tiempo transcurrido, han hecho

* Del Instituto Mexicano de Derecho Procesal y profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

¹ Véase “El Universal”, martes 13 de julio de 1971.

² *Amparo y Casación*, México, 1960, p. 42.

³ *Diario de los debates*, jueves 28 de diciembre de 1950, pp. 56 a 62.

que nuestras ideas y conceptos jurídicos hayan cambiado, pues ahora manifestamos que han estado cumpliendo con su función jurídica *in genere* y que las nefastas consecuencias que hace años auguramos no se han presentado en su magnitud, por lo que, en el presente, constituyen garantía de una impartición de justicia más cerca del pueblo, rápida y eficiente, de conformidad con nuestro tradicional anhelo.

I. Uno de los aspectos que preocupan a destacados juristas, y en particular al doctor García Rojas, es la problemática si la creación de "pequeñas supremas cortes de justicia", con el nombre de Tribunales Colegiados de Circuito,

no significaba, en primer lugar una descentralización de la Suprema Corte de Justicia y si, en segundo término, no era desandar el camino que durante más de un siglo, habían recorrido la Patria y la Suprema Corte para lograr consolidar la unidad de nuestra Nación.

Dichas consideraciones jurídicas no son tan definitivas ni importantes como se pretende, pues no debemos confundir **EL FUNCIONAMIENTO ORGANICO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL, CON LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL AMPARO**, que no ha perdido su naturaleza, como institución protectora de los derechos fundamentales de los gobernados, como sistema de garantías contra la inconstitucionalidad de las leyes y como control de legalidad.

Cuando esto sucediere, entonces sí habría motivo substancial de alarma, pero mientras se discuta sobre si deben existir uno o varios tribunales federales que conozcan de este juicio de amparo y mientras éste **NO PIERDA SU CATEGORÍA DE PROCESO DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL, TODO SE REDUCIRÁ A QUE HAGAMOS UN ANÁLISIS DE SU ESTRUCTURA PROCESAL, DE SU EVOLUCIÓN COMPETENCIAL Y NO DE SU EVOLUCIÓN TELEOLÓGICA.**

Podrá insistirse en que la reestructuración del Poder Judicial Federal, al crear los Tribunales Colegiados de Circuito, no han satisfecho plenamente, sobre todo, el tradicional problema del rezago.

En este aspecto debemos tomar en cuenta que a partir de la creación de dichos tribunales en 1951 y considerando lo reciente de las últimas reformas a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que contienen un adecuado reparto de competencias y una mejor estructura jurisdiccional, *el tiempo transcurrido es mínimo comparado con la época de la centralización individualista que prevaleció desde el siglo pasado y parte del presente, con la existencia de una Suprema Corte. Por lo tanto, han sido las necesidades jurídicas las que han acabado con la mencionada centralización judicial.*

Existieron en la doctrina y en la legislación intentos serios de resolver

el grave problema del rezago, a través de medidas de carácter constitucional, tratando de reformar o de trasplantar del amparo EL CONTROL DE LA LEGALIDAD, OTORGADO EN EL ARTÍCULO 14 DE NUESTRA CARTA MAGNA, que en efecto produjo la acumulación de asuntos en la Suprema Corte de Justicia y cuyo problema, de origen práctico y de organización de los tribunales federales, ha sido la base y el blanco de las más acres críticas de la llamada, por el licenciado Héctor Fix-Zamudio, "doctrina ortodoxa",⁴ al amparo directo, al que consideran el mayor mal y la desgracia que afecta a la expedita impartición de la justicia en México, al grado de causar "la degeneración del amparo".

Pero el juicio de garantías, conforme a la "doctrina heterodoxa", no ha degenerado al haber asumido la modalidad de recurso extraordinario de legalidad ni ha descendido del rango en que lo coloca nuestra Constitución, sino que por lo contrario, en el concepto correcto del licenciado Ignacio Burgoa,⁵ se ha perfeccionado, complementado, cual es el destino de todas las instituciones jurídicas, a las exigencias de la estructura política del país.

Así, sobre la mutilación o separación del amparo, como recurso extraordinario de legalidad, ha gozado de excepcionales manifestaciones en su favor, y no tiene aceptación en el foro nacional.

La solución al rezago, por lo tanto, no está en reducir las funciones del amparo al segregarle el control de legalidad de las sentencias civiles, penales y laudos arbitrales definitivos, pues ello provocaría el grave caso de despojar al amparo de su carácter de garantía constitucional que le adscriben nuestros artículos 14 y 16 de la Constitución. De ahí que todos los intentos de la doctrina, proyectos y legislación se hayan avocados a los estudios que han concluido por la búsqueda de nuevas fórmulas en la estructura judicial, creando y ampliando, por último, los tribunales colegiados de circuito, que no atentan en contra del contenido sustancial y teleológico del juicio de amparo.

Otros intentos, dentro de esta corriente heterodoxa, se limitaron al AUMENTO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, como el Proyecto Burgoa de 1958,⁶ quien reconoció que no obstante los aspectos negativos que habían provocado dichos tribunales, debería de reconocerse que esos órganos han contribuido indudablemente a expeditar la administración de justicia en materia de amparo, COMO EFECTO INHERENTE A LA DIVISIÓN DEL TRABAJO y que tampoco se debería olvidar que algunos de los citados tribunales,

⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, 1954, pp. 140 y ss.

⁵ *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, p. 173.

⁶ *Reformas a la ordenación positiva y gente del amparo*, México, 1958.

por la calidad moral, cívica e intelectual de los magistrados que los integran, han merecido la confianza del foro nacional.

En realidad el Proyecto Burgoa de ampliar las salas de la Suprema Corte de Justicia y de anular los colegiados de circuito, se cumplió en realidad, pues la ampliación de las salas por las que pugnaba, se crearon sólo que repetidas en diferentes puntos del país, en lugar de estar concentradas en el Distrito Federal.

Por otra parte la Suprema Corte de justicia no ha perdido ni dignidad ni rango, pues, además de conocer del juicio de garantías en aspectos trascendentales para la vida jurídica del país, la competencia constitucional de que goza le coloca como el más alto tribunal de la Federación. Asimismo, afirmar como lo hizo don Emilio Rabasa,⁷ cuando se trató de dividir en salas a la Suprema Corte, que en 1921 funcionaba en unidad y en pleno, que dividirla significaba dividir el poder judicial y que poder que se multiplica automáticamente se aniquila; que fraccionar al poder judicial con la creación de "pequeñas supremas cortes" o sean los tribunales colegiados, no sólo es fraccionarlo sino crear varios poderes judiciales, es pecar, como lo afirmó el licenciado Olea y Leyva "contra las leyes sociológicas de la solidaridad, de la división del trabajo y la singularización de las funciones, impuestos inexorablemente por el aumento de la población".⁸

En cuanto a la negatividad que se le atribuye a la descentralización del poder judicial, podemos considerar que esta circunstancia jurisdiccional no tiene la gravedad de que se le acusa, ya que es un fenómeno que "sin una meditación serena y atenta de la elaboración científico-jurídica de los investigadores de la ciencia del derecho, JAMÁS PODREMOS EXPLICARNOS SATISFACTORIAMENTE nuestras instituciones que más van siendo obra de imposición de la vida, que creación meditada de los jurisperitos que ameritan ser perfeccionadas sobre la génesis histórica, por la sistematización lógica de sus problemas a la luz de los principios dogmáticos del derecho", según la tesis transcrita del licenciado Olea y Leyva.⁹

II. Sobre la interrogante hecha por el maestro García Rojas, de que si la creación de "pequeñas cortes de justicia" con el nombre de tribunales colegiados de circuito, en un segundo término "no era desandar el camino que durante más de un siglo, habían recorrido la Patria y la Suprema Corte para lograr consolidar la unidad de nuestra nación", debemos partir de la idea de que las instituciones que juntas han hecho

⁷ Ponencia presentada durante el Primer Congreso Jurídico Nacional, celebrado en esta capital en 1921, "Revista de Ciencias Sociales de la Facultad de Jurisprudencia", t. v, núms 6 y 7, diciembre de 1927 y enero de 1928, pp. 616 a 629.

⁸ *Genealogía jurídica de la Casación y el Amparo Mexicano en materia penal*, "Boletín de Información Judicial", núm. 72, agosto de 1952, p. 421.

⁹ *Op. cit.*, p. 420.

un recorrido durante más de una centuria lo han sido el Estado y el Juicio de Amparo, ya que la unidad y el equilibrio nacional se han debido, desde el punto de vista jurídico y político, exclusivamente, a la relación paralela que ha existido entre el Estado mexicano y nuestro juicio de garantías. La Suprema Corte de Justicia sólo ha sido el órgano judicial regulador de funciones constitucionales, pues volviendo a las enseñanzas del licenciado Olea y Leyva,

el amparo es ante todo un proceso de garantías constitucionales de los derechos humanos que no sólo son individuales, sino que también son sociales correspectivamente; de ahí que la confusión que experimentan los puristas del amparo, radica precisamente en la imprecisión constante de las nociones de Estado y Nación, Gobierno, Pueblo, Sociedad, términos que sociológicamente y además en lo jurídico, han sido ya perfectamente definidos en su denotación y connotación propias y que culminan en otorgar a la Nación el *summum* de los intereses sociales, y al Estado como representante jurídico de la Nación, doble aspecto jurídico y social que ha fatigado a los juristas, con las falaces y extraviadas concepciones de "Estado-Persona" y "Estado-Poder", que no son otra cosa, en último término, que la persona de la Nación con vigencia sustancial y la persona del Estado como el Poder regulador de la vida jurídica de la Nación que la representa, pero que también puede negarla y desconocerla o anularla a través de algunos de sus órganos, como niega, desconoce o anula a la persona humana; Y PARA Oponerse a los desmanes del poder de los órganos del Estado contra la persona humana o contra la Nación, existe el juicio de garantías individuales y sociales, que son de carácter jurisdiccional y constitucional.¹⁰

III. Es cierto como lo afirma el maestro García Rojas, que el efecto aglutinante del juicio de amparo en asuntos judiciales no es otra que la manifestación de una ley histórica; sólo que es una ley histórica muy especial, sólo aplicable a nuestra tradición jurídica y no a las leyes de otros países antiguos o modernos como él señala.

Ahora bien, entendemos que al hablarse de "amparo en asuntos judiciales" se hace referencia al amparo directo, al amparo como control de legalidad, al amparo contra sentencias. Y en efecto, la ley histórica de este amparo es muy *sui generis*, pues el amparo judicial a pesar de haber sido el menos apreciado, el más combatido por juristas del siglo pasado y por algunos "ortodoxos" del presente, es la faceta del amparo que ha arraigado con mayor profundidad en el espíritu de la nación a tal grado que ha resistido victoriosamente todos los ataques de la doctrina de la jurisprudencia y de la legislación (artículo 8º de la Ley Reglamentaria

¹⁰ *Op. cit.*, p. 394.

de 20 de enero de 1869); esta persistencia y asombrosa vitalidad del amparo directo como garantía de la legalidad tiene lógica explicación **SI ATENDEMOS A LAS RAZONES HISTÓRICAS Y DE NECESIDAD JURÍDICA QUE PROVOCARON SU APARICIÓN Y DESARROLLO.**

El licenciado Alfonso Noriega hijo,¹¹ en memorables conferencias publicadas bajo el título *Origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo*, expuso claramente los motivos históricos del amparo y señaló, cómo en México, a pesar de que los creadores de la institución pensaron trasladar a nuestro derecho el modelo norteamericano típico federalista, pronto se vieron defraudados por el peso de la tradición hispánica, que estableció en la Nueva España una organización fuertemente centralista que se basaba en la supremacía judicial y que por ello el amparo se constituyó en una eficaz arma de defensa de nuestra constitución social, que era centralista enfrente de un federalismo exótico, importado del extranjero e impuesto por la fuerza en contra de la estructura institucional de nuestra nación y por ello es que surgió y se desarrolló en forma natural y vigorosa el amparo por inexacta aplicación de la ley.

Una institución única como el amparo, que según el licenciado Ignacio Burgoa,¹²

se sitúa en una posición de indisputable superioridad frente a las instituciones extranjeras similares al haber conseguido refundir en un solo procedimiento y a través de una misma finalidad genérica, todos los medios específicos distintos de que puede disponer el gobernado para defenderse de cualquier ataque de la autoridad

no tiene precedentes o antecedentes fundamentales en Francia, Inglaterra, Castilla o en el Sacro Imperio Germánico. El amparo equivale a todos los recursos que en otros países existen o hayan existido para defender al gobernado de los actos arbitrarios de la autoridad o que vele por la defensa de la Carta Magna. El amparo equivale en unidad vital al "habeas corpus" del derecho anglo-sajón; al recurso de "exceso de poder" francés; a los recursos de inconstitucionalidad de leyes que existen en algunos países; al mandamiento de seguridad, de Brasil; a los distintos "writs" norteamericanos; a la casación europea o latinoamericana; en resumen, a cualquier medio jurídico de que pueda hacer uso el gobernado para imponer a su favor el respeto al orden constitucional.¹³

¹¹ FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 140.

¹² *Op. cit.*, p. 173.

¹³ BURGOA, *op. cit.*, p. 174.

Todo pueblo, a través de la historia, clama y ha luchado por la seguridad y por la justicia.

En México, si el juicio de amparo ha sido el aglutinador de la fuerza del derecho, lo ha sido por sí mismo, por la inspiración genial de Rejón, porque no se le ha desmembrado ni en su contenido sustancial, esencia protectora de todo el orden jurídico positivo del país y el control del orden constitucional, es decir del orden privado y del orden público.

Con la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, especialmente, se han hecho reformas en su mecanismo procesal y en la estructura competencial en que se mueve nuestro juicio de amparo.

La Suprema Corte de Justicia, como antes expresamos, por la competencia constitucional que le corresponde y entre ella el juicio de amparo, representa en México el máximo tribunal de la nación, al igual que en otros países existen instituciones de similar jerarquía; sólo que en estos últimos las circunstancias han sido especiales y particulares en cada uno. Recientemente en Italia, Francia, Argentina, etcétera, han existido o existen PLURALIDAD DE TRIBUNALES, sobre todo en materia de casación, sin que por ello se haya quebrantado la unidad de cada país. Esta unidad se logra no sólo por RAZONES JURÍDICAS sino también POR LEYES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES, MUCHO MÁS TRASCENDENTES QUE LAS CUESTIONES DE UNIDAD O DE PLURALIDAD DE LOS MÁXIMOS TRIBUNALES.

IV. Es muy discutible la tesis del distinguido doctor García Rojas, de que el separatismo que se advirtió en México, desde la tercera década del siglo pasado y que desapareció en la segunda mitad, se deba a que un elevado tribunal, a donde no llegaban "las influencias localistas", vino a conocer en la vía de amparo de las sentencias de los tribunales comunes y que un excelente servicio de justicia, rendido por la Suprema Corte, produjo la unidad nacional.

Durante el primer tercio del siglo, tanto en la Constitución de Apaztzingán, como en la Constitución de octubre de 1824, EXISTIÓ UN SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y UNA SUPREMA CORTE, respectivamente. Durante la Colonia, la tradición centralista otorgó al rey la potestad legislativa, la ejecutiva y la judicial. ERGO, NO HA SIDO LA EXISTENCIA DE UN SOLO TRIBUNAL SUPERIOR QUIEN LABRÓ LA UNIDAD NACIONAL. UN FACTOR DE ELLA, EN EL ASPECTO JURÍDICO, LO FUE EL JUICIO DE AMPARO Y ÉSTE NO HA SIDO VULNERADO POR LA EXISTENCIA DE OTROS TRIBUNALES EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.

Por lo contrario, la creación de tribunales colegiados le ha sido benéfica a la vida jurídica en que el amparo se desenvuelve. A la capital de nuestro país, a la Suprema Corte de Justicia, sólo podían acudir las partes económicamente fuertes en un proceso, por los gastos que se ocasio-

naban, sobre todo, a los quejosos de la provincia; viajes prolongados, pagos de honorarios a los litigantes locales y a los litigantes capitalinos que los representaban, etcétera. Por lo contrario, en la actualidad la justicia federal se ha extendido al alcance de los intereses de todos los gobernados, tengan mayores o menores medios económicos.

En cada Estado, el foro local y las personas físicas o sociales, se han manifestado frecuentemente porque a los Juzgados de Distrito se agreguen tribunales colegiados de circuito. El nombramiento federal que reciben los magistrados que los integran, después de que han pasado un riguroso análisis sobre sus antecedentes profesionales, capacidad, honestidad, es garantía de que obran y actuarán bajo estricta ética profesional y sus méritos han sido reconocidos en bastantes ocasiones, por las asociaciones jurídicas estatales. Existe el aspecto sociológico de que los abogados y los gobernados, se sienten más cerca de la protección federal y hasta los habitantes de las ciudades donde se les localiza, sienten un mayor rango jurídico y social.

En Sinaloa en ocasiones sentimos que nos desenvolvemos en un medio pequeño por la ausencia de los tribunales colegiados. Los litigantes de Culiacán desean el contacto positivo con la justicia federal y algunos como que reconocen mayores conocimientos en materia de amparo a los colegas de Mazatlán, porque allí existe un Juzgado de Distrito, el único en la entidad.

V. Sin embargo, aunque reconocemos el acierto de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, es importante señalar el serio problema que representa la falta de unidad de la jurisprudencia, unidad que es "la máxima garantía del ciudadano, que sólo así puede tener la certeza que es necesaria para el tráfico jurídico",¹⁴ pues tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de las Reformas de 1967, a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pueden establecer su propia jurisprudencia con la extensión y modalidades que establecen los artículos 192, 193 y 193 bis, de la Ley de Amparo. Para superar la falta de unidad jurisprudencial, se requiere una correcta demarcación de la facultad jurisprudencial de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados, pues de lo contrario,

si se sostiene, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden establecer jurisprudencia sobre los mismos ordenamientos en relación con cuya interpretación la Suprema Corte está facultada para hacerlo conforme a los artículos 192 y 193 de la ley, se auspiciaría el caos en la administración de la justicia federal dentro del juicio de amparo, pues habría tantas tesis jurisprudenciales diversas y hasta contradic-

¹⁴ DE LA PLAZA, Manuel, *La casación civil*, Madrid, 1951, p. 26.

torias sobre una misma ley federal, v. g., cuantos fueren dichos tribunales.¹⁵

Lo anterior sigue siendo un riesgo trascendente, ya que

la jurisprudencia, como fuente interpretativa del derecho y con este carácter incorporada a él, debe estar exenta de los riesgos de la contrariedad o contradicción. Esta precaución sólo es dable si el órgano capacitado para elaborarla es único, pues consistiendo las tesis jurisprudenciales en criterios u oposiciones jurídicas sobre cuestiones específicas de derecho con vista al alcance y sentido de la ley, la existencia de varios órganos cuyas sentencias pudieren constituirla, auspiciaría los mencionados riesgos.¹⁶

lo que no sucede cuando existe, además de órganos jurisdiccionales, un órgano jurisprudencial que la establezca.

¹⁵ BURGOA, *op. cit.*, p. 794.

¹⁶ BURGOA, *Proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación*, México, 1965, pp. 48 y 49.