

## **LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO\***

Felipe BORREGO ESTRADA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El amparo directo: recorrido histórico desde su creación hasta nuestros días*. III. *La problemática actual del amparo directo en el marco de un Estado democrático y federal*. IV. *La facultad de los tribunales federales para seleccionar y admitir demandas de amparo directo: posible solución a los problemas expuestos*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Deseo advertir que a pesar de que el trabajo se inscribe en el tema de “Reestructuración de los procesos constitucionales”, la charla del día de hoy se circunscribe a un tema muy específico de este vasto tópico: la necesidad de reformar la procedencia del amparo directo.<sup>1</sup>

\* Agradezco al ministro José Ramón Cossío y al ministro en retiro Juan Díaz Romero, quienes aportaron de manera importante ideas para la presentación de esta ponencia. Agradezco la honrosa invitación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para presentar esta ponencia en el Primer Congreso Nacional sobre Justicia constitucional en México.

\*\* Diputado federal, secretario de la Comisión de Justicia, e integrante de las comisiones de Puntos constitucionales y Especial para la Reforma del Estado, y ex presidente del H. Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas.

<sup>1</sup> Para efectos del presente trabajo se usará de manera indistinta el término amparo directo, amparo casación —por su similitud con el recurso de casación— o amparo judicial. Véase voz “amparo”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, t. I, p.159. El amparo directo corresponde a la impugnación por la parte afectada de las sentencias judiciales definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio.

Desde hace varias décadas, la procedencia del amparo directo ha sido un tema controversial. Se han alzado voces de juzgadores, expertos, académicos y funcionarios en reclamo de una reconfiguración de la justicia federal y local en esta materia.<sup>2</sup>

Estas ideas han tenido un eco más intenso a partir de las reformas constitucionales y legales que reconfiguraron al Poder Judicial de la Federación en 1994, y ahora, gracias a la puesta en debate de la reforma del Estado, estos temas se ven favorecidos con la dinámica de discusión que se propone desde el Congreso de la Unión.<sup>3</sup>

En 2001 la Conferencia Nacional de Magistrados en la mesa de presidentes de tribunales locales inició estudios, expuso la problemática y llevó a cabo procesos internos y externos sobre la sentida necesidad de modificar la relación de las administraciones de justicia federal y local, y en concreto sobre el tema del amparo directo. La falta de seguimiento y una deficiente estrategia de comunicación y de relaciones institucionales impidieron conclusiones definitivas. Por fortuna el tema siguió vigente y se retomó, sobretudo, en la primera reunión del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia, celebrada en diciembre de 2005 en Jurica, Querétaro.

Durante el Primer Encuentro Nacional de Impartidores de Justicia se abrió el debate sobre las diversas propuestas de modificación estructural del amparo directo. Fueron muy variadas y diversas las propuestas que se plantearon.<sup>4</sup> Sin embargo, todas coincidían en la necesidad de implementar una reforma que garantice que la mayoría de las sentencias emitidas por los poderes judiciales locales no sean tocadas ni revisadas por tribunales federales, con la excepción de revisar las sentencias sólo en aquellos casos que por su trascendencia o importancia así lo ameriten.<sup>5</sup> Así, se llevó el análisis de la institución de amparo bajo

2 Cabe recordar que uno de los primeros esfuerzos institucionales en este sentido fue la elaboración del proyecto de una nueva ley de amparo, impulsada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3 Con la entrada en vigor de la Ley para la Reforma del Estado el 13 de abril de 2007, el Congreso de la Unión asumió el compromiso de legislar en temas torales para la reconfiguración del Estado mexicano; por tal motivo no resulta extraño que uno de los temas obligatorios en este proceso sea la reforma al Poder Judicial federal.

4 En esa ocasión se planteó la cuestión esencial de si debía desaparecer el amparo directo y después de una interesante deliberación se llegó a la conclusión de que debía subsistir, aunque con cambios o reformas importantes que le den una fisonomía atenuada más acorde con la realidad.

5 "Declaración de Jurica". En dicha Declaratoria los participantes convienen en emprender de inmediato las acciones concretas tendientes a realizar una evaluación objetiva, basada en datos empíricos, para medir el impacto del amparo directo en el conjunto del sistema de impartición de justicia, además de elaborar una propuesta de reforma constitucio-

concepciones de ángulos diversos, tales como la teoría del amparo y su formación a través de los distintos procesos que la establecen.

Un año después, durante la segunda reunión, llevada a cabo en la ciudad de México, el grupo de trabajo llegó a una conclusión ya clara y definida: el amparo directo no debe desaparecer, sino limitarse, mediante la adición de los criterios de importancia y trascendencia, mismos que deben ser fijados en la Ley de Amparo y mediante Acuerdos Generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>6</sup> Con la constitución del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia, se llegó al compromiso institucional de avanzar e impulsar diversas reformas que reconfiguren la labor de la justicia de los tribunales locales y la justicia federal.

Esta Comisión de Amparo Directo ya comenzó a entregar resultados positivos, pues se han difundido ya conclusiones de su trabajo que me han permitido “echar mano” de dichas ideas, para presentarles una propuesta muy específica de cuales son los casos en los que el amparo casación debe proceder.

### *1. La relación amparo-federalismo judicial, desde la óptica de la reforma judicial*

Desde que se inició la reforma judicial en México<sup>7</sup> se han señalado las repercusiones que el diseño actual del amparo directo tiene en la configuración del federalismo judicial. En los extremos del debate se encuentran quienes, de manera radical, sugieren la supresión del amparo casación, y aquellos que estiman que debe prevalecer en su forma actual. En el sector medio, encontramos una masa crítica que consideran

nal y legal que faculte a los tribunales colegiados de circuito a rechazar de plano aquéllas demandas de amparo directo que ciertamente tengan a bien no revestir *importancia y trascendencia*. [www.scjn.gob.mx/reformajudicial/EncuentroNacional/Declaratoria/](http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial/EncuentroNacional/Declaratoria/).

<sup>6</sup> Véase “Conclusiones de la Mesa Temática sobre amparo directo”, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx). Este documento deja de manifiesto que los consensos alcanzados en este segundo encuentro se ratifica el criterio de no pugnar por la desaparición del amparo directo, pues resulta más aconsejable limitar su procedencia con el propósito de reconducirla para que la acción funcione sólo a nivel de control constitucional indispensable.

<sup>7</sup> Varios autores coinciden en que este proceso continuo de reestructuración, inició a partir del año de 1987, dado que se le otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder iniciar, así fuese en forma incipiente, la elaboración de una agenda judicial, circunscrita al Poder Judicial de la Federación, y por otra parte se inicia lo que podría denominarse el proceso de conformación de un tribunal constitucional. Para conocer más del tema véase: Caballero, José Antonio *et al.*, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 69 y ss.

más viable la limitación de la procedencia de este juicio, sea mediante modificaciones a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, o con armonización de las legislaciones locales adjetivas con el amparo directo y limitar éste mediante acciones reglamentarias al interior del Poder Judicial de la Federación.

Aun cuando se presentan esquemas de solución diversos, no debemos perder de vista que este es un tema que implica el fortalecimiento de la justicia local, por lo que hoy en día parece necesario volver a evaluar la manera en la que el amparo judicial contribuye a asegurar que los usuarios de la justicia local puedan contar con una administración de justicia eficiente e imparcial.

## II. EL AMPARO DIRECTO: RECORRIDO HISTÓRICO DESDE SU CREACIÓN HASTA NUESTROS DÍAS

Una vez que se ha planteado el panorama del tema procederé a realizar un breve recuento histórico de la evolución del amparo directo en el derecho mexicano, desde su creación hasta nuestros días, con el objeto de contar con herramientas suficientes que permitan entender cómo incide esta institución en la administración de justicia de un Estado federal como el nuestro.

### 1. *Breve historia de creación y evolución*

La primera Ley de Amparo fue publicada el 30 de noviembre de 1861, y su aplicación fue muy restringida, en virtud de que poco tiempo después de entrar en vigor, se inició el gobierno monárquico encabezado por el archiduque Maximiliano de Habsburgo. Posteriormente, una vez reinstalado el gobierno de Benito Juárez en la ciudad de México, se advirtieron varios y serios defectos a la Ley de Amparo vigente, con lo que se presentó ante el Congreso un proyecto de nueva ley, mismo que fue aprobado el 2 de enero de 1869 y promulgado el 20 de enero de ese mismo año. En este nuevo ordenamiento se prohibió de manera categórica la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales cuando los jueces no aplicaren exactamente las disposiciones legales secundarias.

Sin embargo, a pesar de la prohibición del amparo directo, el nacimiento del amparo judicial surgió con motivo del caso “Miguel Vega”,<sup>8</sup> resuelto el 29 de abril de 1869, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8 del citado ordenamiento.<sup>9</sup> Con lo anterior, se abrió la puerta a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de juicios de amparo que tenían por objeto revisar actos judiciales. Este hecho, al que Alfonso Noriega califica como la consolidación definitiva del juicio de amparo, se confirmó por la Ley de Amparo de 1882.

El amparo directo alcanza su configuración constitucional en el constituyente de Querétaro en 1917, setenta años después que el indirecto.

Se reconoce que la regulación del amparo contra resoluciones judiciales fue objeto de acalorados debates en el constituyente. En la exposición de motivos del proyecto presentado por Venustiano Carranza, el 1o. de diciembre de 1916, se formuló una severa crítica a la centralización provocada por la interposición del amparo directo, pues, en palabras de su autor, se había restringido la autonomía de los estados.<sup>10</sup>

Sin embargo, tal y como señala Héctor Fix-Zamudio,<sup>11</sup> de manera contraria a lo que podría esperarse de estos comentarios, no se pretendió corregir esta situación<sup>12</sup> mediante la supresión de dicho sector del derecho de amparo, sino que, por el contrario, se consideró que el remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales era conservar esta institución como medio de impugnación de las citadas resoluciones judiciales, como se señala en un párrafo muy conocido de la mencionada exposición de motivos del proyecto de Constitución.<sup>13</sup>

8 Para una descripción más detallada del caso Miguel Vega y de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado, preocupaciones, inquietudes, esperanzas...*, México, Porrúa, 2003, pp. 22-24.

9 Véase al respecto Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Porrúa, 1999, p. 98, y Noriega Cantú, Alfonso, *El juicio de amparo. Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 1555-1787.

10 En efecto, en esa parte de la exposición de motivos se afirmó que “el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se ha desnaturalizado, hasta quedar primero, convertido en arma política, y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados; pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de la autoridades de aquéllos...”. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1993, pp. 746 y 747.

11 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Estudio comparativo del amparo contra resoluciones judiciales en México y en España”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 1060 y ss.

12 Acertadamente criticada por Emilio Rabasa, *op. cit.*, nota 9, p. 98.

13 “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

Si bien, aún había un sector que consideraba que la procedencia del amparo contra todo acto judicial vulneraba la soberanía de los Estados,<sup>14</sup> la cuestión fue resuelta a favor de la procedencia y elevada a rango constitucional, consagrándose en los artículos 103 y 107, como perduran hasta la fecha. La mayoría de constituyentes convinieron que era necesario el amparo contra sentencias definitivas, pues se argumentó que la Suprema Corte, a través del amparo, no tiene los mismos objetivos que los tribunales estatales; éstos aplican la ley para resolver las controversias civiles o penales sometidas a su consideración, mientras que en el amparo se define sí con la sentencia reclamada se invade la esfera de competencia de la Federación por los estados o la de éstos por la Federación, o si dicha sentencia es violatoria de las garantías individuales, determinaciones que no pueden decidir los tribunales comunes, como tampoco pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes que aplican.

Desde el proyecto de Constitución de 1917 se establecieron las bases del juicio de amparo directo. Se especificó, en esencia, que sólo procede contra sentencias definitivas, que en los juicios penales debe suplirse la queja deficiente, que la ejecución de las sentencias definitivas contra las cuales se pida amparo, puede suspenderse mientras se dicta la sentencia constitucional, que la autoridad responsable debe rendir informe justificado, y que este amparo debía promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Algunos tratadistas piensan que de este señalamiento del prístino artículo 107, en el sentido de que la demanda debía presentarse ante la Suprema Corte directamente, proviene la designación de amparo directo, para diferenciarlo del otro, hasta entonces único, que debía presentarse ante el juez de distrito y que eventualmente podía llegar a la Suprema Corte mediante recurso, esto es, en forma indirecta.

Cuando el amparo directo nació en 1917 estaba reducido al examen de violaciones constitucionales en que pudieran haber incurrido los tri-

fuera de su (*sic*) alcances 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 justo, 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...". Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 10.

14 Dicho sector estaba representado por algunos constituyentes, entre ellos Heriberto Jara e Hilario Medina, quienes mediante voto particular sostuvieron que era necesario otorgar a los tribunales y a los jueces locales la facultad de decidir de manera definitiva sobre las controversias en las cuales se aplicaran disposiciones locales, pues de lo contrario se perdía la autonomía de las entidades federativas.

bunales estatales al dictar sentencias definitivas en materias civil y penal.

Sin embargo, desde entonces a la fecha se ha incrementado notablemente el objeto de los juicios de amparo directo, derivado de las siguientes causas:<sup>15</sup>

- La equiparación plena, a través de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje con el concepto de sentencias definitivas, para efectos del amparo directo. Consecuentemente, se logró deslindar al amparo laboral de la materia administrativa, por lo que éste se tramitaría ya como uniinstancial. Este criterio fue retomado en las reformas constitucionales y legales de 1934 y 1936, adoptándose formalmente en el artículo 158, fracción III, de la Ley de Amparo.
- Otra causa por la que se amplió la materia del amparo directo tuvo lugar en 1968, con las modificaciones constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de ese año, cuando se reconoció que las resoluciones de los tribunales administrativos tenían el carácter de sentencias, y por lo tanto podían impugnarse por medio del juicio de amparo de una sola instancia.
- Por otra parte, son de considerarse las reformas constitucionales de ese mismo año (1968) al entonces artículo 104, fracción I, de la carta fundamental,<sup>16</sup> que establecieron la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, para resolver las controversias entre las autoridades administrativas federales y del Distrito Federal. Así, con base en dicha potestad, se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, con lo que las resoluciones de dicho órgano se impugnarían mediante el juicio de garantías uni-instancial.
- A través de la reestructuración del artículo 116 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, se estableció en la fracción IV —ahora V— que los estados podían instituir tribunales de lo contencioso administrativo “dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...”; con esta base y al señalar como paradigma al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

<sup>15</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Estudio comparativo del amparo contra resoluciones judiciales en México y en España”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., nota 11, pp.1070 y ss.

<sup>16</sup> En la actualidad dicha disposición corresponde con la fracción XXIX-H del artículo 73 de la carta magna.

Federal, la casi totalidad de los estados de la República han establecido estos órganos jurisdiccionales, con la consecuente posibilidad de que las sentencias emitidas por éstos sean revisados por la justicia federal, mediante el amparo judicial.

- Debemos agregar que, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la fracción V del artículo 107 amplió el objeto del amparo directo a las resoluciones que ponen fin al juicio,<sup>17</sup> además de las sentencias definitivas de que ya se ocupaba.
- En virtud de las reformas introducidas en 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, se incrementó la esfera del amparo contra resoluciones judiciales, debido a la creación de los tribunales federales agrarios. La Ley Orgánica respectiva estableció un Tribunal Superior Agrario y tribunales unitarios agrarios en varias partes de la república.

Es así, como a través de esta evolución del amparo directo, se ha ampliado constantemente su procedencia, lo que ha requerido el establecimiento de un mayor número de tribunales colegiados de circuito, así como la multiplicación de especializaciones. Ya no sólo se resuelven por vía de amparo directo aquéllas acciones constitucionales en contra de las sentencias definitivas de los tribunales judiciales estatales en materia civil y penal —como se concibió en el constituyente del 17—, sino también las emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa —tanto por su sala superior como por sus salas regionales—, las dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como por los tribunales estatales de lo contencioso administrativo y los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, tanto federales como locales, siguiéndose el mismo criterio con los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus salas auxiliares, así como los laudos emitidos por los tribunales de conciliación y arbitraje de los estados, y de aquéllas sentencias definitivas o resoluciones provenientes de la justicia agraria. Además de que el objeto del amparo directo no sólo versa sobre sentencias definitivas, sino que también se incluye la categoría de resoluciones que ponen fin al juicio.

<sup>17</sup> Las resoluciones que ponen fin al juicio son aquéllas que, sin decidir en juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. Véase el contenido del artículo 44, segundo párrafo de la Ley de Amparo vigente.



## *2. Configuración actual del amparo directo*

Con las reformas constitucionales y legales de 1988,<sup>18</sup> se observó un cambio importante en la orientación de las reformas que se habían realizado en materia de amparo directo y su sustanciación. Dado que se consideró la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia abandonara su función predominantemente de tribunal de casación, para asumir la característica de un tribunal constitucional, se determinó que la Corte resolvería únicamente los juicios de amparo y otros instrumentos, entre ellos las controversias constitucionales, cuando en ellos se impugnaran violaciones directas a las normas de la carta magna.

Las anteriores reformas no implicaron la alteración de la estructura procesal del juicio de amparo directo. En cambio, sí significaron la recuperación, por parte de la Suprema Corte, de la calidad de máximo intérprete de las normas fundamentales, que se había disminuido por el enorme peso del control de legalidad, ya que por el número excesivo de juicios de amparo en materia judicial se había transformado en un tribunal de casación federal y, accesoriamente, conocía de problemas constitucionales.

Esta reforma se consolidó con el proceso de reforma judicial que atravesó el Poder Judicial federal en 1994 y 1995, con lo que la Suprema Corte de Justicia quedó como máximo intérprete de la Constitución.

Actualmente, el juicio de amparo directo es uni—instancial, esto es, se resuelve en una sola instancia y de él conocen los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, en ciertos casos, dada la importancia y relevancia del asunto, puede conocer de él la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del ejercicio de la facultad de atracción.<sup>19</sup>

El amparo procede, como regla general, contra sentencias definitivas o laudos, así como contra resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las resoluciones indicadas.

<sup>18</sup> Las mencionadas reformas constitucionales fueron promulgadas el 29 de julio de 1987 y publicadas el 10 de agosto del mismo año, y fueron desarrolladas por las modificaciones a la Ley de Amparo y por una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que sustituyó a la anterior de 1936.

<sup>19</sup> Fracción IX, artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. LA PROBLEMÁTICA DEL AMPARO DIRECTO EN EL MARCO DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO Y FEDERAL

La intención del presente apartado es dejar de manifiesto, aunque de manera breve, las principales ideas a debate en relación con el amparo judicial.

#### 1. *Las razones contra el amparo directo desde la perspectiva del federalismo y la independencia judiciales*

Trataré, con base en diversos estudios en la materia,<sup>20</sup> hacer una revisión de algunos aspectos del debate relativo al amparo casación en México, pues consideramos conveniente examinar los argumentos esgrimidos por varios especialistas en el tema, para con ello proponer una solución viable.

José María Serna de la Garza,<sup>21</sup> sistematiza los diversos argumentos contra el amparo casación en las siguientes cuestiones:

##### A. *¿Ataca el amparo casación la soberanía de los estados?*

Este es uno de los principales argumentos que se lanzan contra el amparo directo, al señalar que dicha institución representa un ataque a la soberanía de los estados, pues reduce la capacidad de decisión de sus órganos jurisdiccionales en relación con asuntos que competen a su régimen interior.

De entrada, resulta muy cuestionable la idea de que los estados sean "soberanos", si se tiene en cuenta que la soberanía es indivisible. La respuesta que ha dado la doctrina constitucional nacional consiste en distinguir entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía. Se dice así que la titularidad de la soberanía es única, y que corresponde al pueblo; mientras que el ejercicio de la soberanía corresponde a los poderes de la Federación y a los de las entidades federativas, atento a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

Si se analiza dicho argumento, puede llegarse a planteamientos interesantes, pues sólo habrá invasión del ejercicio de la soberanía de los

<sup>20</sup> Véase Serna de la Garza, José María, "Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003; Fix-Fierro, Héctor, "El futuro del amparo judicial", *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre, pp. 5-16; y Bustillos, Julio, "Surgimiento y decadencia de la casación en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 3, enero-junio de 2004.

<sup>21</sup> Véase nota anterior en todo.

estados, si el Poder Judicial de la Federación invade la esfera de competencia de aquéllos. La capacidad de ejercicio de facultades y atribuciones de las entidades federativas y de la Federación, está definida por la propia norma fundamental. La soberanía ejercida por los poderes federales y por los estados no existe por fuera de la Constitución, sino dentro de ella, y consecuentemente está sujeta a los límites que establece la norma fundamental. Bajo esta perspectiva, si el amparo directo se encuentra previsto en la Constitución, no puede ser visto como una invasión a la soberanía de las entidades federativas. Así, el amparo casación es compatible con la forma federal de Estado adoptada por nuestro país.

### B. *¿Ataca el amparo casación el principio de cosa juzgada?*

Este argumento ha sido pronunciado de forma recurrente, y se sustenta en el hecho de que las sentencias pronunciadas por los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas quedan sujetas a la revisión de los tribunales federales.

Para que la violación al principio de cosa juzgada se configure es necesario que las sentencias emitidas por los tribunales locales puedan ser impugnadas en cualquier momento, sin límite legal alguno en cuanto al término para hacerlo, con lo que la seguridad jurídica de las partes se vería minada por completo. No obstante, esta hipótesis no se da en nuestro sistema legal, en relación con el amparo casación, puesto que la ley regula con precisión las condiciones bajo las cuales una sentencia puede quedar firme e inatacable.

Así, la sentencia emitida por la sala de cualquier tribunal superior estatal tendrá el carácter de cosa juzgada si el amparo de legalidad no es interpuesto dentro del término que al efecto señala la Ley de Amparo. Por ello, las reglas del amparo directo no significan atentado alguno contra la cosa juzgada, sino precisamente lo contrario, es decir, la definición legal de los términos y condiciones bajo los cuales esta figura procesal opera y es posible en nuestro país.

### C. *¿Ha “degenerado” el amparo?*

Autores, entre los que figura Emilio Rabasa, han sostenido que el amparo directo representa una “degeneración” de la institución en su versión original.

Para analizar este argumento, debemos centrarnos en la reflexión teórica del surgimiento y evolución de las instituciones jurídicas. Así, se-

gún el criterio de la doctrina, las instituciones jurídicas son creaciones artificiales de las sociedades humanas, mismas que no son “inalterables”, ni presentan una existencia autónoma y ajena a la vida social, por lo que tienden a evolucionar conforme a las necesidades y a las expectativas de la sociedad. Según lo anterior, el amparo es una institución jurídica cuyo seguimiento y evolución han respondido a necesidades y demandas que ha planteado la sociedad mexicana a lo largo de su historia, por lo que es difícil pensar que el amparo, desde su creación a la fecha, haya “degenerado”. Antes bien, estamos frente al desarrollo de una institución, marcado por el carácter teleológico—funcional del propio amparo judicial.

*D. ¿Es el amparo casación un recurso de los ciudadanos de las entidades federativas para contrarrestar la influencia que los personajes poderosos ejercen sobre la justicia local?*

En reiteradas ocasiones se ha señalado que el objeto del amparo directo es constituirse como el único mecanismo para contrarrestar la influencia de personas poderosas sobre los tribunales locales, en determinados asuntos.

En la actualidad, debemos reconocer que algunas de las razones dadas en el Congreso constituyente de 1917 para justificar la creación de la institución del amparo directo son válidas, empero, la referida a la influencia indebida de parte de los Ejecutivos locales sobre los tribunales estatales de justicia, es una razón que se considera superada, pues se han observado buenos avances en materia de independencia interna y externa en la totalidad de los tribunales locales, aún cuando estos avances han sido dispares.

Por tanto, no cabe duda que la independencia de los tribunales estatales, es un requisito fundamental para el asentamiento, desarrollo y funcionamiento del Estado de derecho a nivel nacional; tanto es así, que sin esa independencia judicial de los tribunales ordinarios es impensable cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia. Ésta debe organizarse de manera integral, en armonía de las esferas de competencia federal con las locales, que no deben verse como extrañas y menos aún como adversarias, sino como complementarias, pero debe insistirse en que el primer paso en ese cambio es lograr la autonomía de los poderes locales.

Las actividades jurisdiccionales que los tribunales superiores de justicia llevan a cabo permiten asegurar la legalidad, la equidad y la seguridad jurídica de la sociedad mexicana. Basta ver las estadísticas de

sentencias revocadas para darse cuenta que sus resoluciones son, en general, apegadas a derecho y la administración de justicia es de mayor calidad, lo que motiva el respeto, la solidaridad y la confianza de la sociedad en sus órganos de gobierno, lo que demuestra que la justicia federal responde a las necesidades actuales del país. No debemos dejar de mencionar los grandes esfuerzos que realiza la justicia local por implementar políticas públicas que permitan mayor capacitación de los servidores que ahí laboran, el diseño de mecanismos de ingreso, y la superación en el marco de una carrera judicial, entre otras acciones que permiten reconocer avances importantes en la función judicial.

Además, en los últimos años se han gestado modificaciones constitucionales y legales a nivel local que han sido interpretados favorablemente por el máximo tribunal del país, y que fincan criterios que reconocen y refuerzan la autonomía de los tribunales ordinarios.

### E. *¿Qué tanto afecta el amparo directo el fortalecimiento de la justicia ordinaria?*

Éste es uno de los temas en los que las opiniones más se distienden.<sup>22</sup> Por una parte, se plantea la necesidad de mantener el actual esquema de procedencia del amparo directo, bajo el argumento de que la justicia local requiere de controles para asegurar la calidad e imparcialidad. Por otro lado, se refieren las dificultades que se presentan para consolidar el servicio de administración de justicia bajo la sombra del amparo directo.

Desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, el amparo directo tiene un impacto que ha sido identificado como desfavorable desde tiempo atrás. En particular podemos mencionar que, a juicio de los operadores de las normas, el amparo directo ocasiona que los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, así como otras autoridades jurisdiccionales dejen de ser órganos terminales de las controversias,<sup>23</sup> lo que puede generar:

- La reducción de la confianza en la justicia local, pues sus resoluciones son revisadas por un Tribunal Federal.
- Se dificulta constantemente la creación de jurisprudencia local.

<sup>22</sup> Véase Caballero, José Antonio *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 130-133.

<sup>23</sup> Al respecto, es común que se haga referencia a la Constitución de 1824, misma que en su artículo 164 disponía que los asuntos judiciales ordinarios debían iniciar y fenecer en las instancias locales, *hasta la ejecución del fallo respectivo*.

- Se incide directamente en el tiempo de resolución de los conflictos que dieron lugar a las controversias jurídicas.

No resulta raro que se argumente que tras el problema del amparo directo hay una especie de “círculo vicioso” en donde se alimenta una desconfianza a la justicia local, pero, simultáneamente, ésta no encuentra el espacio y las condiciones para demostrar su capacidad.

Si observamos la discusión desde la perspectiva en cómo resuelve la justicia federal el amparo casación, encontramos que jueces locales experimentados encuentran desfavorable las prácticas excesivamente formalistas en la construcción de sus resoluciones, lo que conduce, en ocasiones, a que los resultados de las controversias no tengan una relación precisa con el tipo de problema planteado originalmente en los litigios.

## *2. Las razones contra el amparo directo desde la perspectiva de eficiencia y eficacia de la justicia.*

### *A. ¿Eficiencia en la administración de justicia? Estadísticas actuales*

Como puede apreciarse, dentro de los problemas más graves que aquejan a la justicia federal en materia de amparo directo, es el que estriba en el siempre espectacular aumento de juicios de garantías que arriban a los tribunales colegiados de circuito y que traen como consecuencia no sólo la demora ilimitada en las resoluciones, sino también pérdida de confianza de los individuos en la expedición y rapidez de la administración de justicia. En opinión de varios autores,<sup>24</sup> el actual Poder Judicial de la Federación vive, en su conjunto, una situación similar a la que experimentó la Corte en 1951, en cuanto al rezago y problemas de eficiencia se refiere.

Asimismo, debe destacarse que en el periodo de 2005, la duración del procedimiento en días, de un amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito, oscilaba, del circuito que conociera del mismo, entre 34 días y 277. En el 2006, la duración de un amparo directo, según el circuito del que se trate, osciló entre 40 días y 390 días; esto es, el promedio en 2005 fue de 103.86 días y el de 2006 de 112.58 días.

Las anteriores cifras revelan que la duración del procedimiento tiende a incrementarse, y si se considera que en la mayoría de los procesos se negó el amparo, ello se traduce en un abuso, o al menos, en el uso no

<sup>24</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 8, p. 89.

razonable del amparo directo que representa, entre otras cosas, un obstáculo para el proceso de consolidación, fortalecimiento y eficiencia de la justicia en las entidades federativas.

### *B. Carga de trabajo en los tribunales colegiados de circuito y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

#### *a. Carga de trabajo de los tribunales colegiados de circuito con relación a los amparos directos*

En la actualidad, según estadísticas del propio Poder Judicial de la Federación, las sentencias dictadas al respecto por los tribunales colegiados de circuito constituyen el más alto porcentaje de las emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

Este acrecentamiento espectacular, que ya tiende a hipertrofia, se debe a varias causas. Unas son propias del notorio engrose demográfico del país —15 millones en 1917, y 107, 525, 207 habitantes en 2006<sup>25</sup>—; del paso de una economía predominantemente rural en 1917, a un sistema semiindustrializado en que vivimos, así como el aumento de la población en las urbes y el incremento de la conflictividad que se da cuando se debuta en un Estado de derecho; esto ya de por sí explica el incremento del quehacer judicial, pero cabe hacer notar otros motivos, entre los que figura el aumento en la carga de trabajo.

En los tribunales colegiados de circuito no se ha implementado mecanismo<sup>26</sup> alguno que contribuya al combate frontal del rezago, pues las cargas de trabajo se incrementan día a día y dificultan más atender el imperativo que señala el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de impartir justicia pronta y expedita.

En efecto, con apoyo en las estadísticas de la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, se muestra en la tabla 1 datos comparativos en relación con la cantidad de asuntos en amparo directo que fueron tramitados en los tribunales colegiados de circuito en el año 2005 y 2006. Como se observa aparece que en los tribunales colegiados de

25 Para una cifra actualizada, véase [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

26 La estrategia de solución al problema del rezago, ha sido la creación de tribunales colegiados de circuito. El problema radica en que esta medida se vuelve insostenible a largo plazo. Basta recordar que para este año 2007 el Consejo de la Judicatura Federal, a través de su consejero Luis María Aguilar, anunció que no habrá creación de ningún tribunal colegiado de circuito por no contar con los recursos financieros, situación que rompe con la tendencia de la década pasada y de los primeros años de ésta, en la que hubo una creación importante de nuevos órganos judiciales.

circuito, ingresaron en el año estadístico 2005 127,366 asuntos en amparo directo, en tanto que en 2006 fue un total de 129,921. Es así como se aprecia que el amparo directo aumenta año tras año de manera desorbitada. Lo anterior, aunado a que las estadísticas de los últimos años demuestran que en un gran porcentaje las sentencias de fondo dictadas en vía directa han negado la protección constitucional, confirman el hecho de que se hace un mal uso de esta vía de protección constitucional.

TABLA 1

Año estadístico	Existencia inicial	Amparos directos ingresados	Carga de trabajo	Amparos directos egresados
2005	26,105	127,366	153,471	125,322
2006	28,149	129,921	158,070	129,177

Fuente: [www.dgepj.cjf.gob.mx/](http://www.dgepj.cjf.gob.mx/)

En el año estadístico 2005, un total de 109,902 asuntos en amparo directo fueron admitidos por los tribunales colegiados de circuito de los 29 circuitos existentes, en tanto que 17,464 asuntos en amparo directo fueron desechados. De este total, se concedió el amparo liso y llano en 16,188 asuntos; en 25,230 asuntos se concedió amparo “para efectos”, se negó el amparo en 60,765 asuntos, y se sobreesayeron 6,351 asuntos. Estas cifras —tabla 2— muestran que la mayoría de los amparos concedidos son “para efectos”, situación que para muchos produce confusión y que prolonga innecesariamente los juicios de donde deriva el acto o actos reclamados, en detrimento de la pronta y expedita impartición de justicia.<sup>27</sup>

27 En la práctica, ocurre con frecuencia que el quejoso, en su demanda de garantías, hace valer diversas violaciones procesales y de fondo, y el tribunal federal se pronuncia únicamente respecto de una violación procesal declarándola fundada, y que resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación por quedar sin efecto la resolución reclamada; lo que ocasiona que, al omitirse estudiar las restantes violaciones procesales hechas valer, éstas quedan subsistentes y genera la posibilidad de que puedan ser planteadas nuevamente, lo que motiva una constante interposición de juicios de garantías y una excesiva e injustificada demora en la resolución del conflicto; derivado ello de la insuficiencia de la ley al no regular la obligatoriedad de los tribunales federales de estudiar y resolver la totalidad de las violaciones procesales hechas valer.



**LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO**

TABLA 2  
AMPAROS DIRECTOS TRAMITADOS EN EL 2005

<i>Total de amparos tramitados</i>	<i>Amparos desechados</i>	<i>Amparos admitidos</i>
127,366	17,464	109,902

SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS AMPAROS DIRECTOS  
ADMITIDOS EN 2005

<i>Amparo "liso y llano"</i>	<i>Amparo "para efectos"</i>	<i>Niega el amparo</i>	<i>Sobresee el amparo</i>
16,188	25,230	60,765	6,351

En 2006 se negó el amparo en 61,902 asuntos; se concedió el amparo en 43,034; se sobreseyeron 7,231; se declaró la incompetencia en 10,301; y se desecharon 6,709 demandas.

Lo anterior pone en evidencia que la cifra de expedientes en los que se concedió el amparo solicitado —que ascendió a 43,034, esto es, 28.431% del total— es, por mucho, menor a la relativa al número de asuntos en los que se negó, sobreseyó o se declaró incompetencia o sobreseimiento. Estos datos se reflejan en la tabla 3.

TABLA 3  
AMPAROS CONCEDIDOS VS. AMPAROS NEGADOS, SOBRESEÍDOS,  
ETCÉTERA. AÑO ESTADÍSTICO 2006

<i>Asuntos tramitados en amparo directo en los que se concedió la protección de la justicia federal</i>	<i>Asunto tramitados en amparo directo en los que no se concedió la protección de la justicia federal</i>
43, 034	86,143

Así observamos que en la mayoría de los casos, los tribunales colegiados de circuito no concedieron la protección de la justicia federal en aquellos asuntos tramitados en amparo directo.

Ahora bien, del total de 158,070 amparos directos del conocimiento de los tribunales colegiados en el periodo citado, se desprende que, según la materia de la que se trate, se obtienen cifras diferentes con relación a la cantidad de amparos negados, amparos concedidos, amparos sobreseídos, aquéllos en los que se decretó la incompetencia o impedimento, o aquéllos desechados. La tabla 4 muestra las cifras antes mencionadas diferenciadas por materia:

TABLA 4

<i>Sentido</i>				<i>Incom-</i> <i>petencia</i> <i>o</i> <i>impedi-</i> <i>mento</i>	<i>Desecha</i>	<i>Sin</i> <i>resolver</i>	<i>Total</i> <i>de</i> <i>asuntos</i>
<i>Materia</i>	<i>Niega</i> <i>amparo</i>	<i>Concede</i> <i>amparo</i>	<i>Sobresee</i>				
Penal	9,811	8,134	469	722	1000	5,185	25,321
Adminis- trativa	12,052	7597	1225	1530	1388	6305	30,097
Civil	22,747	7,405	1,658	6,723	2,175	7,080	47,788
<i>Laboral</i>	17,292	19,898	3,879	1,326	2,146	10,323	54,864

Estos datos estadísticos<sup>28</sup> permiten apreciar que tanto en las materias penal, administrativa y civil se negó en la mayoría de los casos el amparo solicitado, sin que pase inadvertido que en materia laboral, el rango de amparos concedidos no difiere mucho del porcentaje en que se niega la protección federal.

*b. Carga de trabajo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a los amparos directos*

Por su parte, respecto a los amparos directos en revisión tramitados en la Suprema Corte —pleno y salas—, del 1o. de diciembre de 2005 al

<sup>28</sup> Datos obtenidos de la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación.

30 de noviembre de 2006, hubo un total de 2,141 asuntos, de los cuales 1,464 fueron desechados por acuerdo de presidencia del pleno, 7 desechados por parte de la primera sala y 16 por parte de la segunda sala, 11 egresaron por acuerdo plenario, admitiéndose únicamente 490 amparos directos en revisión por parte del pleno, 72 por la primera sala y 81 por la segunda sala de nuestro alto tribunal.

Una vez expuestas las cifras, observamos que la apertura total de la procedencia del amparo directo, como opera en este momento, tiene consecuencias perniciosas, pues hay ocasiones en que basta la lectura de la demanda constitucional para darse cuenta que la acción deducida está destinada al fracaso y, sin embargo, a sabiendas de tal frustración el presidente del tribunal colegiado debe admitirla, seguir el juicio, poner el asunto en estado para que el tribunal dicte sentencia, en contra de la cual, en casos específicos y señalados por la Constitución y la ley, todavía puede interponerse revisión que, obviamente, será desechada o la sentencia confirmada, todo ello con gran pérdida de tiempo y en demérito de la expedición de la justicia.

IV. LA FACULTAD DE LOS TRIBUNALES FEDERALES PARA SELECCIONAR  
Y ADMITIR DEMANDAS DE AMPARO DIRECTO: POSIBLE SOLUCIÓN  
A LOS PROBLEMAS EXPUESTOS

1. *Enumeración de las posibles soluciones*<sup>29</sup>

El presente apartado tiene por objeto la presentación de las posibles estrategias de solución que son discutidas actualmente, y que son apoyados por diversos sectores involucrados en el tema del amparo judicial.

A. *Mantenimiento del status quo*

Son varias las opiniones que resaltan la necesidad de dejar que la situación siga su propio curso, con la implementación de ajustes técnicos de diversos grados. Considero difícil que esta opinión sea vista como una verdadera estrategia, encaminada a resolver el problema, pues por un lado el ritmo anual de crecimiento de los asuntos que ingresan a los tribunales colegiados de circuito hace poco sostenible esta situación a largo plazo, y por otro lado la creación de nuevas unidades jurisdiccionales no forma parte de una política pública integral que enfrente el proble-

<sup>29</sup> Para un mejor estudio del tema véase Fix- Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 20, pp.11-15.

ma de origen, y queda condicionada a los recursos presupuestales con los que cuente el Poder Judicial de la Federación. Además, en la medida en que la justicia en las entidades federativas se fortalezca y adquiera mayor conciencia y seguridad de sí, planteará, como ya sucede, demandas que no será posible desatender por mucho tiempo.<sup>30</sup>

### *B. Mejorar la eficiencia y la calidad de los tribunales ordinarios*

Esta estrategia parte de la hipótesis de que el crecimiento desmedido en el número de amparos directos se debe a la ineficiencia y a la baja calidad en el desempeño de la justicia local, criterio que no comparto en absoluto, pues dicha hipótesis no se ha comprobado rigurosamente hasta ahora.

Lo que sí puede deducirse es que de una mejora notoria en la administración de justicia local, deben generarse nuevas dinámicas de trabajo, en su relación con la justicia federal, así como niveles crecientes de confianza en las instancias judiciales que permitirían reducir el número de amparos judiciales.

Sin embargo, si resultara cierto que el amparo judicial se utiliza, primordialmente para dilatar los procesos, con independencia de la calidad de las resoluciones impugnadas, entonces esta estrategia no resolverá la problemática planteada sino va acompañada de algunas de las otras soluciones.

Además, no debe perderse de vista que una mayor eficiencia y calidad en el desempeño de la justicia tiene el gran inconveniente de que favorece el aumento de la demanda judicial, de modo que esta estrategia ofrezca quizá un alivio temporal.

### *C. Crear supremas cortes o tribunales de casación estatales*

Esta solución es la más favorecida por los poderes judiciales locales, pues se articula dentro del discurso del “federalismo judicial”. Se trata de lograr que los asuntos tramitados en instancias locales concluyan ahí mismo.

<sup>30</sup> Véase los siguientes documentos: “Declaración de la Ciudad de México «Lic. Benito Juárez García» de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia; así como la “Declaración Federalista «Belisario Domínguez»” de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 8, 2006, pp. 249-252.

El problema radica en que, aún cuando los estados establecieran supremas cortes o tribunales de casación, la organización federal, la supremacía constitucional y los principios del proceso consagrados constitucionalmente, implican *la posibilidad de impugnar disposiciones, actos y sentencias locales antes las autoridades judiciales federales*.

Además, uno de los costos de esta propuesta es la falta de uniformidad en la interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución.

### *D. Mejorar la formación y el ejercicio profesional de los abogados*

Quizá ésta sea una solución accesoria a las anteriores, pues debemos reconocer la urgencia de contar con cuadros de abogados profesionales. Por ello se sugiere la introducción de mecanismos de evaluación para el ingreso al ejercicio profesional de la abogacía, así como la introducción de alguna modalidad de colegiación obligatoria.

### *E. Cambiar radicalmente el modelo de organización judicial*

Consideramos que la realización de esta estrategia parece muy remota, e implicaría un esfuerzo monumental de parte de los poderes judiciales locales, el Poder Judicial de la Federación, así como de los otros poderes.

Es importante revisar la manera en como se administra la justicia constitucional en otros países, pero siempre con la certeza de que debemos adoptar las instituciones y los mecanismos que mejor nos acomode.

## *2. Presentación de la propuesta sugerida*

### *A. ¿Cuál es el objetivo?*

Debemos partir de la idea que el amparo directo no puede ni debe desaparecer, pues resultan actuales, en lo general, al respecto, las razones que para la existencia de esta vía de control constitucional se dieron por los diputados constituyentes de 1917, de entre las cuales tal vez la más importante es que la Constitución reserva al Poder Judicial federal, como competencia propia, la salvaguarda de las garantías individuales, tanto a nivel de legalidad como de constitucionalidad, así como por inva-

sión de esferas de competencia, en cuya violación puedan incurrir los tribunales ordinarios.

Además, con el correr del tiempo, por más de ochenta años, se ha hecho patente otra razón de gran trascendencia, en cuanto a que el amparo directo es una de las vías fundamentales para lograr la unidad interpretativa de la Constitución y de las leyes; de ahí que esta vía no debe desaparecer.

Después de conocer diversos enfoques sobre las posibles soluciones a la problemática, derivadas de la forma en que actualmente funciona el amparo directo en cuanto a que, por una parte, afecta de alguna manera la autonomía judicial de los estados y, por otra parte, 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.

El objetivo que se pretende alcanzar con la presente propuesta de modificación es que se encuentre un equilibrio razonable entre la autonomía de los poderes judiciales locales y la facultad selectiva del Poder Judicial federal para tramitar sólo aquellos amparos directos que ameriten ser examinados por la justicia federal, a fin de que entre ambos extremos 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, que es el de importancia y trascendencia.

### *B. Antecedentes mexicanos del criterio de importancia y trascendencia*

En México, los conceptos de importancia y trascendencia como criterio de selección de controversias jurisdiccionales, no han sido ajenos a la práctica de diversos tribunales. Del estudio de la legislación mexicana se puede advertir que tal criterio de selección se ha aplicado desde hace varias décadas, tanto a nivel legislativo, como constitucional. A continuación me dedicaré a dar cuenta, de manera sucinta, de los casos en que la *importancia y trascendencia* de los asuntos, han sido tomadas como ejes rectores para su admisión, o bien para la atracción de los recursos que de ellos deriven.

a. Antecedentes del concepto de importancia y trascendencia a nivel legislativo

Basta tener en cuenta el recurso de revisión fiscal establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, ahora artículo 63<sup>31</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde tales conceptos sirven como requisito para la procedencia del recurso.

En el año de 1967, se incluyó en el Código Fiscal de la Federación el concepto de “importancia y trascendencia”, como requisito de procedencia del recurso de revisión fiscal, el cual era interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia, a instancia del secretario de Hacienda, en contra de las sentencias del pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

b. Antecedentes del concepto de importancia y trascendencia a nivel constitucional

A lo largo de la evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han establecido criterios equivalentes a los de *importancia y trascendencia* que han permitido un mejor despacho de los asuntos. En la actualidad, estos criterios han logrado permear el texto constitucional del artículo 107.

Por una parte, nos referimos a las dos hipótesis en las que procede la facultad de atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra, a los criterios de *importancia y trascendencia* prescritos en la fracción IX del artículo 107 constitucional, referidos a los casos en que, de manera excepcional, procederá el recurso de revisión en la vía de amparo directo.

31 “Artículo 63. Recurso de revisión. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I...

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso”.

Inicialmente me referiré a los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la facultad de atracción, y posteriormente analizaré la facultad de la misma para tramitar, de manera excepcional, el recurso de revisión de aquellos amparos directos que revistan carácter trascendental.

En México el uso de los criterios *de interés y trascendencia* en la denominada facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene sus antecedentes en una potestad otorgada en 1977 a la Segunda Sala de la mencionada, para conocer de asuntos administrativos correspondientes a los tribunales colegiados de circuito, cuando la sala lo considerara de “importancia trascendente para el interés nacional”. Otro antecedente lo situamos en 1983, cuando se extendió dicha facultad a las restantes salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de solicitar a los tribunales colegiados de circuito la remisión de los amparos que juzgara de “especial entidad”. Posteriormente, la reforma constitucional de diciembre de 1994 sustituyó dicho concepto por el de “interés y trascendencia”.

Teóricamente, podemos definir a la facultad de atracción como *un medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional, que emplea la Suprema Corte para entrar al estudio de aquellos casos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten importancia y trascendencia*.

La facultad de atracción otorgada de manera discrecional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos de revisión, tal y como se encuentra prevista en los artículos 107, fracciones V, inciso *d*, segundo párrafo y VIII, inciso *b*, segundo párrafo<sup>32</sup> de la Consti-

<sup>32</sup> “Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

d)...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su *interés y trascendencia* así lo ameriten.

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

b)...



tución federal, 84, fracción III de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso *b*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, requiere para su procedencia que el asunto revista características especiales, que resulten de *interés y trascendencia*, con el fin de justificar que se abandone, excepcionalmente, el turno ordinario de las atribuciones y competencias entre la Corte y los tribunales colegiados de circuito.

En las dos hipótesis normativas en que se puede llevar a cabo la facultad de atracción, la determinación de lo que deba ser considerado por la Corte de *interés y trascendencia* se fija en cada caso, sin que exista disposición alguna que determine de antemano el significado que dicho tribunal le deba dar al mismo. Las únicas pautas normativas que se encuentran están referidas a dos conceptos no definidos que surgen de la expresión "...que por su interés y trascendencia así lo ameriten". Ha sido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, a través de diversas ejecutorias y criterios, ha dado contenido a la referida institución.<sup>33</sup>

Entre los diversos criterios que este alto tribunal ha emitido con respecto a lo que debe entenderse por interés y trascendencia, se pueden distinguir dos tipos de elementos para determinar si se actualiza o no el ejercicio de la facultad: unos de carácter cualitativo y otros de carácter cuantitativo. Entre los primeros, se encuentran conceptos tales como: "gravedad", "trascendencia", "complejidad", "importancia", "impacto", "interés de la Federación", "importancia derivada de la existencia de un conflicto de Poderes", "trascendencia jurídica", "trascendencia histórica", "interés de todos los sectores de la sociedad", "interés derivado de la afectación política que generará el asunto", "interés económico", "interés asociado a la convivencia, bienestar y estabilidad de la sociedad". Entre los segundos, se encuentran conceptos tales como: "carácter excepcional", "que el asunto no tenga precedentes", "que sea novedoso", "que el asunto se sale del orden o regla común" "que el asunto no tenga similitud con la totalidad o la mayoría de los asuntos", o "que se expresen razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos".<sup>34</sup>

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su *interés y trascendencia* así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno".

<sup>33</sup> Véase la tesis aislada 1a. CLXXXIII/2004, de rubro: "Facultad de atracción requisitos para su ejercicio", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXI, enero de 2005, p. 418.

<sup>34</sup> *Idem*.

De este modo, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso *d*, segundo párrafo y VIII, inciso *b*, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse de manera conjunta, los siguientes requisitos: 1) que a juicio del alto tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que el mismo revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia, y 2) que el caso revista un carácter superior reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Situación diferente es la que plantea la fracción IX del artículo 107 constitucional,<sup>35</sup> donde se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para juzgar, discrecionalmente, sobre la “importancia y trascendencia” que tengan las resoluciones dictadas por los tribunales colegiados de circuito en vía de amparo directo.

Esta reforma, que data de 1999<sup>36</sup> ha permitido que, a partir de su vigencia, el recurso de revisión en amparo directo opere cuando es verdaderamente necesario, con lo que se erige, en todos los demás casos, al tribunal colegiado de circuito como auténtico órgano terminal.

A partir de dicha reforma constitucional, se estableció la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de emitir “Acuerdos Generales” relativos a la fijación del criterio de “importancia y trascendencia”. Dicha obligación fue cumplida con la entrada en vigor del Acuerdo General 5/1999.<sup>37</sup>

Este Acuerdo General señala textualmente que:

35 “Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, *entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales*”.

36 Esta reforma publicada el 11 de junio de 1999, suele identificarse como la tercera reforma judicial presentada por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

37 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1999.

...se entenderá que un asunto es *importante* cuando con los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente), se vea que los argumentos (o derivaciones) son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad.<sup>38</sup>

### c. Criterio de importancia y trascendencia en el derecho comparado<sup>39</sup>

El mismo criterio de *importancia y trascendencia*, en lo esencial se utiliza en diferentes países, para el caso de seleccionar los asuntos que en las más altas instancias pueden admitirse o rechazarse.

#### *América del Norte: Estados Unidos Americanos*<sup>40</sup>

A partir de 1925, a través de modificaciones al *Judiciary Act*, se introdujo un mecanismo, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos podía negarse a conocer aquellos casos en los que no concurrían circunstancias “especiales o de importancia”.

El *writ of certiorari* otorga a la Corte una amplia facultad discrecional para determinar qué casos debe conocer. Consecuentemente, dicho Tribunal tiene un amplio control sobre la calidad de lo que conoce y resuelve.

38 Véase Acuerdo General 5/1999. Cabe señalar que en el mismo Acuerdo se distinguen aquellos casos en los que, por regla general, no surten los requisitos de importancia y trascendencia y que se actualizan cuando: “a) exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado; b) cuando no se hayan expresados agravios o cuando habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir, c) en los demás casos análogos a juicio de la Sala correspondiente”, véase [www.scjn.gob.mx/ius2006](http://www.scjn.gob.mx/ius2006).

39 Esta sección fue desarrollada con apoyo en las siguientes obras: Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006; y Fix-Zamudio, Héctor, “Derecho comparado y derecho de amparo”, conjuntamente con “El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., nota 11.

40 Para una revisión más exhaustiva del tema véase Gómez-Palacio, Ignacio, “Reforma judicial: El «criterio de importancia y trascendencia» y su antecedente, el *writ of certiorari*”, *El Foro*, México, t. XII, núm. 2, segundo semestre de 1999, pp. 39 y ss.

No debemos perder de vista que hoy día el *writ of certiorari* es el recurso más importante que se puede hacer valer ante la Corte, mismo que además ha contribuido a que ésta no se vea rebasada por el exceso de trabajo, sin necesidad de tener que crear más tribunales. Así, el *writ of certiorari* permite admitir los expedientes más relevantes según la sólida facultad discrecional judicial de la Corte, aunque guiándose por las reglas correspondientes de su Ley Orgánica, reglas que conllevan consigo la idea de supuestos de importancia o razones especiales que revisiten el caso.<sup>41</sup>

Conforme al *writ of certiorari* que impera en la Suprema Corte de Estados Unidos de América, mediante un auto de avocación se puede ordenar a un tribunal inferior que le someta a revisión algún procedimiento pendiente o asunto concluido, para que éste examine si el procedimiento o en la sentencia se cometieron violaciones de derecho y, en consecuencia, determine si debe reponer, revocar, confirmar o modificar la actuación o resolución de que se trate.

El *writ of certiorari*, en cierto modo, tiene un punto de similitud con la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ambas figuras, el tribunal supremo hace un primer análisis para decidir sobre la procedencia de la instancia, de lo cual depende si se admite para entrar al estudio del fondo, o si se rechaza, con lo cual queda intocada la resolución objetada.

Sin embargo, se pueden apreciar muchas diferencias procedimentales y de regulación que resultan obvias y que considero necesario destacar las más notorias:

a) En tanto la procedencia del *writ of certiorari* no se determina estrictamente con base en criterios legales preestablecidos, la fijación del criterio de *importancia* y trascendencia debe hacerse con base en “Acuerdos Generales” previamente establecidos.

b) Los casos que pueden dar lugar a la interposición de un *writ of certiorari* ante la Suprema Corte de los Estados Unidos son más que los que pueden dar lugar a la interposición del recurso contra las resoluciones a las que alude el artículo 107, fracción IX constitucional en México,

<sup>41</sup> Los casos que pueden dar lugar a la interposición de un *writ of certiorari*, según lo dispuesto por el numeral (3), sección 1257 de la 28 U.S.C.A., son aquéllos que versen sobre la validez de un tratado o de una ley federal o, donde la validez de una ley estatal es cuestionada por encontrarse en contra de la Constitución federal, tratado internacional o ley federal o, donde cualquier título, derecho, privilegio o inmunidad es impuesto con fundamento en la Constitución, tratados o leyes, o comisión conferida o autoridad ejercida a nombre de los Estados Unidos.

pues en el caso de nuestro país, sólo serán objeto de revisión aquéllos casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito en vía de amparo directo y, que se ajusten a los criterios de *importancia y trascendencia*. Lo anterior quiere decir que en México no sólo la materia del recurso es reducida en comparación, sino que además la vía procesal en que se ha resuelto el asunto correspondiente también constituye un presupuesto de procedencia.

### *América Latina*

En Colombia la acción de tutela —amparo— está prevista en el artículo 86 constitucional; los fallos pueden impugnarse ante el superior jerárquico correspondiente, eventualmente la Corte constitucional podrá revisar las sentencias emitidas, según su criterio discrecional.

En esta Corte existen tres tipos de salas para deliberar o decidir los casos: Salas de selección de expedientes de tutela que les son remitidos sin excepción por todos los jueces una vez que concluyan las causas, salas de decisión de tutela, y sala plena de constitucionalidad.

En la sala plena sólo se resuelven los casos de tutela que, por excepción le envían las salas de decisión de la Corte para la unificación de la jurisprudencia, cuando sea necesario por contradicción entre ellas, por cambio de jurisprudencia o por tratarse de asuntos de *especial trascendencia constitucional*; esto es, se llega a esta sala cuando existan *causas de importancia*.

En Chile, conoce de la acción constitucional de protección la Corte de Apelaciones en cuya jurisdicción se hubiere cometido el acto o incurrido en la omisión arbitraria o ilegal. La sentencia que se dicte, ya sea que acoja, rechace o declare inadmisibile el recurso, será apelable ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 20 constitucional y 1o. y 5o. del auto acordado de la Corte Suprema sobre tramitación de este recurso).

Mediante autos acordados, la Corte Suprema chilena ha establecido requisitos de admisibilidad de las acciones constitucionales presentadas ante los tribunales competentes. Tal es el caso del auto acordado del 24 de junio de 1992, donde se establecen requisitos que buscan frenar el creciente número de demandas, tal como se aprecia en su artículo 2, en donde se prevé que presentado el recurso, el tribunal examinará si fue interpuesto en tiempo y si tiene fundamento suficiente (con lo que se hace un análisis cualitativo, tendiente a revisar la importancia y trascendencia del asunto) para acogerlo en tramitación, si existen limitaciones para las impugnaciones y los recursos hechos valer.

## Europa

Para el caso de Suiza, la procedencia del *Staatsrechtliche Beschwerde* o *Recours de droit public*, reglamentada por la Ley Federal de Organización Judicial, se sujeta entre otros requisitos, a que se trate de casos de relevancia, lo cual puede considerarse como un “filtro” que tiene como objeto aminorar la carga de trabajo del tribunal federal, quien puede decidir con una fundamentación sólo sumaria, sin deliberación pública, la inadmisión del recurso.

En el caso de Austria, el artículo 144 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal prevé que el *Beschwerde*,<sup>42</sup> tiene varios requisitos para su procedencia y puede rechazarse si no implica una decisión que contribuya a la solución de una cuestión constitucional. Por otro lado, en este país las sentencias dictadas en segunda instancia pueden impugnarse mediante un recurso de casación ante el tribunal supremo, que está sujeto, en función de la materia, a diversas limitaciones, toda vez que dicho tribunal sólo se pronuncia sobre cuestiones de derecho de gran importancia, lo cual es una condición necesaria para que se admita el recurso.

La legislación de Eslovenia prevé en el artículo 50 de la Ley del Tribunal Constitucional, que el recurso constitucional de amparo no se admite, entre otras causas, cuando la decisión no ha de proporcionar solución a una cuestión jurídica importante.

En Alemania, la procedencia del recurso de amparo constitucional prevista en el artículo 93<sup>a</sup> de la Ley de la Corte constitucional Federal, establece entre otras limitaciones que la demanda interpuesta revista una significación constitucional fundamental, esto es, de importancia, lo cual es determinado por una sección encargada del trámite de admisión integrada por tres magistrados, quienes emitirán un escrito de inadmisión sin necesidad de que esté fundado, con carácter de inimpugnable.

Además, en el caso del ordenamiento jurídico alemán, frente a las sentencias dictadas al conocer de los recursos de apelación por los tribunales estatales superiores, sólo procede el recurso de revisión cuyo conocimiento compete a la Audiencia Federal *Bundesgerichtshof* quien ocupa el último grado de la jurisdicción ordinaria alemana.

Según las regulación dada por la norma procesal alemana, este recurso sólo resultará procedente cuando hubiera sido admitido por el propio tribunal estatal superior cuya resolución se recurre y su legislación procesal establece que la admisión del recurso de revisión queda supe-

<sup>42</sup> Medio de control de constitucionalidad de leyes, de tratados internacionales, de elecciones, entre otros.

ditada a la consideración de que la cuestión debatida tenga una “*significación de principio*” o *fundamental*, esto es, de importancia, misma que se debe adoptar con una mayoría de dos tercios de los votos.

También se prevé que la admisión del recurso por parte del tribunal estatal superior es vinculante para el tribunal llamado a conocer de la revisión y establece que si el litigio afecta a una cuestión patrimonial y el valor del asunto supera los sesenta mil marcos, el recurso de revisión siempre es procedente, sin necesidad de una expresa admisión del tribunal estatal superior.

Sin embargo, si el tribunal que conoce de la revisión estima que la cuestión debatida carece de significación de principio, podría rechazar la admisión del recurso.

La Audiencia Federal ha hecho un amplio uso de esta posibilidad de inadmitir el recurso, debiéndose destacar que, mediante sentencia de 11 de junio de 1980 estableció que dicha inadmisión sólo podría acordarse cuando el recurso no presentara ninguna posibilidad de éxito, sin que la carga de trabajo repercutiera en la adopción de tales decisiones.

En el recurso de revisión alemán está presente de modo claro la unificación de la jurisprudencia. Su interposición sólo cabe por infracción del derecho federal o de normas cuyo ámbito de aplicación se extienda más allá de la circunscripción para la que es competente un tribunal estatal superior.

La razón que justifica esta limitación de las facultades de revisión de la Audiencia Federal se encuentra en que su función se limita a garantizar la unidad del derecho, por lo que sólo debe intervenir en aquellas situaciones en que pueda producirse una aplicación o interpretación divergente de un mismo precepto por distintos tribunales estatales superiores.

Esto es, la *relevancia de la contradicción* es adoptada como criterio orientativo para la admisión del citado recurso de revisión.

En España, el artículo 50 de su Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece los supuestos de inadmisibilidad del recurso de amparo —por violación de derechos y de libertades públicas susceptibles de protección—, y destacamos entre otras hipótesis, el que la demanda correspondiente carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del tribunal constitucional.

Otra figura procesal importante en España es el recurso de casación, el cual tiene por objeto la fiscalización, y en su caso, la enmienda de la aplicación del derecho llevada a cabo en la resolución impugnada. Este recurso se encuentra prescrito y esquematizado en el capítulo V, artículo 447 a 489 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, mediante los cuales se

delimitan, entre otras cuestiones, el procedimiento y sustanciación de dicho recurso, así como las causas de inadmisión. El artículo 483 de la mencionada ley establece, entre los presupuestos de inadmisión del recurso, el referido a la inexistencia de “interés casacional”, sea por que no hay oposición directa a la doctrina jurisprudencial, por falta de jurisprudencia contradictoria, si la norma que se plantea infringida llevase vigente más de cinco años, o si existe jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre dicha norma o sobre otra anterior de contenido igual o similar.

Por su parte, Italia también tiene previstos ciertos requisitos de admisibilidad para que su Corte constitucional conozca de controversias relativas a la constitucionalidad de leyes y de actos con fuerza de ley del Estado y de las regiones, los cuales se refieren a la relevancia y no manifiesta falta de fundamento, esto es, restringe su admisión al establecer que cuando un juez quiera dirigirse a la Corte en sede de legitimidad constitucional, debe antes establecer si concurren los requisitos antes citados.

### *C. Descripción de la propuesta*

El criterio de importancia y trascendencia explicado en párrafos anteriores, mismo que es aceptado —generalmente— en las esferas nacionales e internacionales para distinguir aquéllos asuntos que por su relevancia deben ser objeto de estudio por los tribunales jurisdiccionales superiores, respecto de los que no lo son, se consideró por la comisión correspondiente del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia como el más apto para fincar la procedencia del amparo directo conforme a los requerimientos actuales.

Para poder explicar la propuesta, debemos sentar observaciones básicas con relación al amparo directo. Para ello, se reitera que la finalidad propia del amparo conforme al artículo 103 constitucional, consiste en dirimir las controversias promovidas por los gobernados en contra de leyes o actos de autoridad que violen sus garantías individuales y en contra de leyes o actos de autoridad que, en perjuicio de dichos gobernados, transgredan las esferas de competencia que distribuye el sistema federalista.

Todas estas materias son de la competencia exclusiva de los tribunales de amparo, mientras que los tribunales ordinarios judiciales y jurisdiccionales tienen otros objetivos, pues resuelven controversias a nivel de legalidad.



Ahora bien, dentro del cúmulo de violaciones a las garantías individuales susceptibles de plantearse en amparo directo, se acostumbra distinguir los conceptos de constitucionalidad, de los conceptos de legalidad:

- *Conceptos de constitucionalidad:* atribuyen a las autoridades una violación directa a la Constitución, la expedición de leyes o reglamentos, o aprobación de tratados internacionales que vayan en contra de alguna norma constitucional, o bien, leyes o actos de autoridad que invadan las esferas de competencia que fija la Constitución a la Federación, a los estados o al Distrito Federal.
- *Conceptos de legalidad:* cuando en el juicio se persigue la correcta aplicación de las disposiciones referentes al caso, se habla de que se trata de una violación indirecta a la constitución, en que se infringe alguna garantía individual como los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, o a las posesiones, a través de la inexacta aplicación de la ley o de un indebido proceso legal. Hipótesis que, por regla general, *es la que impera en el amparo judicial.*

Actualmente, los tribunales colegiados de circuito están *obligados a admitir, tramitar y resolver todas las demandas de amparo directo que sean procedentes*, pues su competencia es reglada.

La facultad de selección que se *propone*, con notas esenciales del *writ of certiorari*, consistiría en la facultad otorgada a los tribunales colegiados de circuito para admitir, de entre todas las demandas de amparo directo que se les presenten, sólo aquéllas que dentro de ciertas reglas, sean de importancia por implicar un pronunciamiento novedoso, trascendente o excepcional. Ésta propuesta implica un cambio de visión, pues se debe transitar de una competencia reglada a una más discrecional.

De acuerdo con lo expuesto, la regla básica que inspira la propuesta de reforma es que el amparo directo sólo será procedente cuando su resolución entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Lo que ahora se plantea, se circunscribe, en esencia, a que dicha facultad de *selección o rechazo* que data de la reforma constitucional de 1999 al artículo 107, fracción IX (ya explicada), con reglas adecuadas que limiten *la discrecionalidad* de los tribunales colegiados de circuito, se establezca para decidir sobre la admisión de los amparos directos, a efecto de que sin desdoro 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 importancia jurídica, y se hace hincapié en que

con ello no se hace referencia a los de mayor cuantía, sino a los de mayor trascendencia.

Y aquí es donde los extremos se tocan, pues como ya se advierte, la facultad de selección de los tribunales colegiados de circuito no podría funcionar si los tribunales judiciales y jurisdiccionales de legalidad no afianzan su autonomía.

Ahora bien, en la hipótesis de que la autonomía e independencia de los poderes judiciales locales ya se ha alcanzado, al menos razonablemente ¿cómo se propone que opere la “facultad de selección” por parte de los tribunales colegiados de circuito?

### 3. *¿Cómo operaría la facultad para seleccionar y admitir demandas de amparo directo?*

Si partimos de la distinción ya mencionada, de violaciones directas a la constitución y violaciones indirectas que se pueden presentar en el amparo directo, la facultad de selección debe operar de diferente manera para cada una de dichas hipótesis.

#### *A. Propuesta para el caso de violaciones directas a la Constitución*

En las 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*, deben admitir todas las demandas en virtud de que la decisión de tales materias no puede ser objeto de análisis por los tribunales ordinarios; sólo podría rechazarse, excepcionalmente, aquellas demandas donde se plantearan cuestiones de constitucionalidad respecto de las cuales ya existiera jurisprudencia de la Suprema Corte en sentido contrario a lo pretendido por el quejoso.

#### *B. Propuesta para el caso de violaciones indirectas a la Constitución*

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 será, en principio, la no admisión de la demanda, con excepción de los asuntos de importancia y trascendencia, respecto de los cuales se habría de seguir el trámite y se haría el pronunciamiento.

En este último supuesto es necesario formular reglas que normen el criterio para juzgar sobre la importancia y trascendencia; esencialmente en dos partes que se proponen dividir de la siguiente manera:

a) Los tribunales colegiados de circuito admitirán el amparo directo sólo cuando, a su juicio, resulte importante y trascendente conforme a los Acuerdos Generales que emita el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Establecer un catálogo de asuntos en materia en las que se considere que siempre existe importancia y trascendencia y, por tanto, la obligación de admitir a trámite la demanda de amparo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del tribunal colegiado de circuito.

Así se considera que se surte siempre la hipótesis de importancia y trascendencia en los siguientes casos:

a) En materia de *constitucionalidad*, cuando se aduzca la inconstitucionalidad de una norma general, o se hagan valer violaciones directas a la Constitución federal, respecto de las cuales no exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o de existir jurisprudencia, se haya resuelto el asunto en contravención a ésta; o cuando se advierta que la autoridad responsable interpretó o aplicó un precepto de la Constitución Federal en forma contraria a la sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que haya trascendido al sentido de la resolución reclamada.

b) En materia de *legalidad*, cuando se trate de *juicios de orden familiar*, cuando se trate de controversias suscitadas en materia de *comercio exterior*, y proceda hacer el pronunciamiento de fondo, excepto cuando en este aspecto haya jurisprudencia de la Suprema Corte en sentido contrario a lo propuesto por el quejoso; cuando en la *materia de trabajo* la parte quejosa sea el trabajador, cuando el quejoso sea el patrón siempre y cuando la condena exceda al equivalente a determinada cantidad de salarios mínimos,<sup>43</sup> o cuando ponga en peligro la estabilidad o subsistencia del centro de trabajo; en *materia penal* si la pena es de más de cinco años de prisión; y en *materia agraria* si la parte quejosa o tercero perjudicado es un núcleo de población ejidal o comunal, un ejidatario o comunero.

Se entiende que en materia civil, el amparo directo sólo procederá para el caso en que, de conformidad a los Acuerdos Generales emitidos

<sup>43</sup> No se determina una cantidad exacta de salarios mínimos, pues se considera que este es un punto en el que debemos tomar en cuenta la opinión de los principales operadores de las normas laborales. Amén que es un tema delicado que requiere el consenso de las partes involucradas.

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se cubran los requisitos para ser considerado un asunto de importancia y trascendencia. En lo que se refiere a la materia mercantil, consideramos que la procedencia del amparo directo, además de darse por los criterios de importancia y trascendencia, debe proceder en aquellos asuntos en los que la controversia verse sobre una determinada cantidad de dinero.

Además, se propone establecer que la *no admisión* de la demanda de amparo directo requiere la *conformidad de los tres magistrados que integran el tribunal colegiado de circuito*, pues bastaría un solo voto afirmativo para que se le diera entrada.

Cabe mencionar que la admisión de la demanda, una vez ejercida la facultad de selección, *no obligaría* al tribunal colegiado a pronunciarse sobre el fondo si hecho el estudio correspondiente resulta que el asunto no es importante, conforme a los criterios establecidos en los Acuerdos Generales del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, podemos develar la especial relevancia que dichos Acuerdos Generales tendrán en el marco de esta propuesta, pues serán el instrumento a través del cual se determinarán los criterios que orienten sobre la procedencia del amparo en la hipótesis en que opera la discrecionalidad de los tribunales colegiados de circuito.

Por acuerdo de la Comisión de Amparo Directo del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia, se propusieron modificaciones legislativas para afinar la facultad de selección y admisión de los amparos directos. Así, se propusieron adiciones a los artículos 7o., 17 y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer como reglas de votación en el pleno, en las salas y en los tribunales colegiados de circuito, que tratándose del recurso de reclamación interpuesto en contra de un auto dictado por el presidente del tribunal colegiado o de la sala correspondiente que desecha una demanda de amparo directo por carecer de *importancia y trascendencia*, *bastará una votación minoritaria para revocar el auto y admitir la demanda*. Esta norma excepcional de votación constituye un seguro o candado más contra el desechamiento arbitrario de las demandas de amparo directo, función de seguridad que también cumplen los Acuerdos Generales expedidos por el pleno sobre importancia y trascendencia.

#### 4. *¿Cuáles son las ventajas de la propuesta?*

El hecho de que los criterios para admitir una demanda de amparo directo sean establecidos mediante acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación permitirá cierta agilidad para ha-

cer las reformas, adecuaciones o modificaciones que el funcionamiento práctico de la nueva institución procedimental requiera, pues el pleno podría establecer ciertos estatutos para la procedencia, más holgados o más estrictos, según los tribunales de los estados de la República inspiren, por su autonomía y eficiencia, menor o mayor confianza a los justiciables.

Se incide en el nivel de confianza de los tribunales locales, pues éstos quedarán como órganos terminales de aquellas sentencias que ya no puedan ser controvertidas en vía de amparo directo, además de que se cumple con un reclamo histórico de la justicia local.

### *5. Posibles argumentos en contra de la propuesta*

Podría pensarse que con esta propuesta se pretende la desaparición paulatina del juicio de amparo directo. Sin embargo, vale mencionar que esta propuesta busca estabilizar su conservación al ritmo de los tiempos contemporáneos. Nuestra posición pretende conservar el control de la constitucionalidad directa que es la materia propia del amparo; asimismo, garantizar la defensa de los sujetos y cuestiones que siempre han sido objeto de protección por el Estado mexicano, pero al mismo tiempo, vigorizar la confianza en los tribunales locales.

## V. CONCLUSIONES

No es concebible una reforma estructural del Poder Judicial de la Federación sin pluralidad incluyente de todos los sectores y manifestaciones ideológicas de la sociedad, sobre todo en estos momentos de consolidación democrática. Por ello, es plausible este ejercicio de consulta y de diálogo franco entre actores políticos, jueces, académicos, litigantes, y operadores de las normas que permiten encontrar coincidencias ideológicas constructivas.

En estos momentos, es imposible negar que nos conducimos por un camino democrático, caracterizado por el diálogo, la negociación y la tolerancia. Camino el cual debe reafirmarse de modo permanente, sin desviaciones ni retrocesos, lo cual propiciará, en un plazo más bien corto, la madurez política que será contexto también apto para que se expidan leyes más justas y, para que las imperfecciones de otras sean purgadas por el medio idóneo: el juicio de amparo.

La propuesta que se plantea en esta ocasión se estructura de tal forma que, por una parte, asegura la procedencia del amparo directo en to-

dos los casos en que se planteen cuestiones de constitucionalidad directa que son propias del amparo, así como aquellos en que aún alegándose violaciones indirectas a la Constitución, la acción sea ejercida por quejosos o en materias que el constituyente siempre ha considerado dignos de tutela o protección; y por otra parte, fuera de tales hipótesis en que la procedencia del amparo directo sería forzosa, éste sólo procedería a juicio de un Tribunal Colegiado de Circuito o, en su caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia conforme a los Acuerdos Generales que emita el pleno de la Corte.

Así, el hecho de que el juicio de los tribunales colegiados de circuito o de la Suprema Corte sobre la procedencia del amparo directo —en los casos en que no es forzosa su admisión—, tenga que guiarse mediante las reglas generales acordadas por el pleno del alto tribunal, sigue el criterio normativo establecido en la fracción IX del artículo 107 constitucional que previene la misma condición, que tan bien ha funcionado en la práctica, para el ejercicio de la facultad también discrecional de admitir los recursos de revisión en amparo directo, por lo que no resultaría una práctica desconocida o difícil de implementar.

No se trata de una facultad de carácter discrecional y deliberada, pues estamos ante una facultad que se encontraría reglada, y que con la práctica se perfeccionaría.

En resumen, debe quedarnos claro que el amparo directo no fue creado para satisfacer una necesidad de los tribunales locales o federales, sino de los ciudadanos y las sociedades de las entidades federativas, por ello debemos transitar hacia el fortalecimiento del federalismo judicial con mecanismos de reforma maduros, que resulten viables para las partes involucrada, y sobre todo mejore el acceso a la justicia del pueblo mexicano.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo General 5/1999.

BUSTILLOS, Julio, "Surgimiento y decadencia de la Casación en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 3, enero-junio de 2004.

CABALLERO, José Antonio *et al.*, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

"Conclusiones de la Mesa Temática sobre amparo directo".

- Declaración de la Ciudad de México “Lic. Benito Juárez García”* de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia.
- Declaración de Jurica.*
- Diccionario jurídico mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- FIX-FIERRO, Héctor, “El futuro del amparo judicial”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre de 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- , *Estudios de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006.
- GÓMEZ-PALACIO, Ignacio, “Reforma judicial: El «criterio de importancia y trascendencia» y su antecedente, el *writ of certiorari*”, *El Foro*, México, t. XII, núm. 2, segundo semestre, 1999.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado, preocupaciones, inquietudes, esperanzas...*, México, Porrúa, 2003.
- , *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Guadalajara, ITESO, 1991.
- MADRAZO, Jorge *et al.*, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano (la reforma judicial 1986-1987)*, México, Porrúa, 1987.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *El juicio de amparo. Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1987.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Porrúa. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1993.
- ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.