

ideas

México D.F. a
28 de febrero de 2009

¿Estado fallido o
fracaso conjunto?

Resolver los problemas en la
frontera con el extranjero con
cooperación, no con insólitos

Ciudadanos des-amparados

Arturo Zaldívar

Es menester ampliar el acceso al juicio de amparo para
proteger los intereses colectivos.

La reforma constitucional de diciembre de 1994 ha sido
de la mayor trascendencia para la vida constitucional y
política del país. A través de ella, se reestructuró la
Suprema Corte y, mediante la ampliación de las
controversias constitucionales y la creación de las
acciones de inconstitucionalidad, se le dotó de mayores
instrumentos procesales para defender la Constitución.



Ciudadanos des-amparados

Es menester ampliar el acceso al juicio de amparo para proteger los intereses colectivos

ARTURO ZALDÍVAR

EL UNIVERSAL

MÉXICO, DF JUEVES 26 DE FEBRERO DE 2009

La reforma constitucional de diciembre de 1994 ha sido de la mayor trascendencia para la vida constitucional y política del país. A través de ella, se reestructuró la Suprema Corte y, mediante la ampliación de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad, se le dotó de mayores instrumentos procesales para defender la Constitución. La finalidad principal de las controversias y de las acciones es la salvaguarda de los ámbitos competenciales de los diferentes órganos del Estado, en los diversos niveles de gobierno.

Uno de los méritos de la reforma fue el haber vislumbrado que la transición democrática mexicana requería de una Suprema Corte renovada y fortalecida en sus atribuciones. La labor de la Corte como árbitro constitucional de los conflictos políticos, transformados en procesos jurídicos que se resuelven en vía técnica y de manera pacífica, ha permitido cauces para el tránsito democrático y la consolidación de un nuevo estado jurisdiccional de derecho.

Sin embargo, en la reforma se olvidó la modernización del juicio de amparo y, con ello, una protección más efectiva de los derechos fundamentales. Omisión injustificada si se tiene en cuenta que hasta antes de la citada reforma de 1994, el amparo había sido, en la práctica, el único instrumento de justicia constitucional en México, amén de ser el proceso por excelencia para los defensa de los derechos fundamentales. El diseño de un nuevo sistema de control constitucional debía haber contemplado el análisis del estado en el que se encontraba el amparo, junto con las modificaciones que lo actualizaran y lo insertaran adecuadamente en el naciente y complejo sistema de justicia constitucional.

El olvido del amparo ha propiciado serios inconvenientes. Ha generado un inequitativo sistema de control que privilegia la resolución de conflictos entre órganos del poder, frente a la solución de controversias que tienen que ver con el abuso del poder en perjuicio de los gobernados. Un esquema que considera más importante vigilar los contornos de las atribuciones de los poderes frente a las facultades de otros órganos de poder, que ocuparse de la protección y el desarrollo de los derechos.

Esta afirmación sigue siendo válida, a pesar de la reforma constitucional de 2006 que

faculta a las comisiones de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad, pues aunque es un paso adelante no resuelve la enorme complejidad de las vulneraciones de derechos fundamentales y las limitaciones de los particulares para defender sus derechos a través de un medio idóneo y eficaz.

El amparo mexicano nace en el siglo XIX como una institución de vanguardia que sirve de inspiración a gran parte de los sistemas de justicia constitucional en Latinoamérica e, incluso, en Europa. Fue una figura procesal que se adelantó a su tiempo y de la cual los mexicanos nos hemos sentido legítimamente orgullosos durante más de un siglo. Lamentablemente, desde hace décadas, el amparo detuvo su evolución y se desfasó con la realidad, dejando de ser un medio eficaz para la defensa de los derechos en una sociedad moderna y plural, rezagándose, incluso, frente a otras instituciones extranjeras a las cuales sirvió de ejemplo en sus orígenes.

Lo paradójico de esta involución es que, debido a la rigidez con la que se aplica, el amparo es inepto para proteger adecuadamente los derechos de los particulares frente al exceso en el ejercicio del poder, al tiempo que da lugar a lo que se conoce como el “abuso de amparo”, es decir, su utilización para fines poco éticos o censurables socialmente.

La consolidación de la democracia mexicana pasa, necesariamente, por la realización y desarrollo de los derechos constitucionales. Una democracia sustancial supone el respeto de los derechos, su eficacia cotidiana y su desarrollo paulatino. Esto es imposible sin instrumentos procesales que permitan alcanzar estos objetivos.

Por ello, es posible afirmar que la consolidación de nuestra democracia requiere, indefectiblemente, la modernización del juicio de amparo a través una reforma profunda que vuelva a ponerlo a la vanguardia y que permita que se convierta, de nuevo, en una institución eficaz en la defensa y el desarrollo de los derechos fundamentales de todos y no sólo de unos cuantos. Porque un amparo deficiente, saturado de tecnicismos y de trampas procesales coadyuva a una justicia elitista, discriminatoria para las grandes mayorías del pueblo de México.

Uno de los casos más obvios de las desigualdades derivadas de un juicio de amparo anacrónico es el que deriva de la relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada “fórmula de Otero”.

En virtud de este principio, cuando una ley es declarada inconstitucional en la sentencia que se dicta en un juicio de amparo, esta protección sólo beneficia al particular que promovió el amparo, pero no a todos aquellos que no cuentan con una sentencia favorable. Por razones obvias, quienes acuden por lo general a este tipo de procedimientos son aquellas personas con recursos e información, quedando al margen la inmensa mayoría que no tiene posibilidades económicas e, incluso, carece de conocimientos sobre la posibilidad de que un juez pueda anular una ley. No es necesaria argumentación alguna para entender que esta circunstancia es discriminatoria e incide en la desigualdad entre los mexicanos.

Es de la mayor relevancia establecer la declaratoria general de inconstitucionalidad, a efecto de que, cuando la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de una ley en un juicio de amparo, esta ley no pueda volver a aplicarse.

Debe recordarse que la Suprema Corte ya cuenta con esta atribución de declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, tratándose de controversias y acciones. No hay razón que justifique que se le niegue en los casos de amparo. Nótese lo desproporcionado del sistema: cuando la acción es ejercida por órganos del Estado es posible declarar la inconstitucionalidad general de una ley; pero, cuando quien promueve es un gobernado, el beneficio no puede extenderse a la población en general. Se privilegia el ejercicio del poder frente a la eficacia plena de los derechos fundamentales.

Es necesario cambiar de paradigma. Al parecer, en algunos operadores jurídicos no se ha superado un viejo paradigma del juicio de amparo, merced al cual se piensa que resolver un juicio de amparo y determinar la inconstitucionalidad de una norma general o un acto de autoridad es algo que interesa en exclusiva al individuo particular quejoso, similar a lo que ocurre al dictar sentencia, por ejemplo, en un juicio de índole mercantil.

Hoy en día la importancia de la defensa de los derechos fundamentales i.e. del juicio de amparo no puede verse como una problemática que atiende únicamente un interés de un particular en específico. Es menester cambiar el paradigma para reconocer que cuando un juez constitucional resuelve un juicio de amparo —que necesariamente versa sobre la violación de derechos fundamentales— protege, a partir del caso concreto, el orden constitucional en su conjunto en interés de la propia Constitución y del sistema democrático que ella garantiza y desarrolla. Esta idea, tomada en serio, obligaría a un cambio radical en la actuación no sólo de la Suprema Corte sino del Poder Judicial en su conjunto. Un nuevo paradigma exige un actuar diferente del juzgador y un modo distinto (más garantista) de entender el proceso de amparo.

Debe reconocerse que el juicio de amparo es el instrumento procesal por excelencia para la protección de los derechos y que su evolución y perfeccionamiento implican una mejor defensa de los derechos fundamentales, en beneficio de los cuales encuentra sentido toda la ingeniería constitucional. En contrapartida, resulta obvio que un amparo rígido, anacrónico y formalista implica necesariamente una deficiente protección de los derechos fundamentales. Amparo y derechos fundamentales forman un binomio indisoluble, por propia naturaleza. En gran medida, el desarrollo y evolución de éstos depende del dinamismo y eficacia de aquél.

Si se entiende este nuevo paradigma, la modernización del amparo se torna inevitable por indispensable, no sólo por lo que hace a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, sino en otros aspectos de igual importancia para la vida de los ciudadanos. Así, por ejemplo, es menester ampliar el acceso al juicio de amparo para la protección de los llamados intereses difusos o colectivos, que son aquellos de los cuales son titulares los miembros de una comunidad de forma fragmentaria y que tienen que ver con el medio ambiente, el urbanismo, el patrimonio histórico, entre otros.

También habría que reflexionar respecto de la tendencia internacional para dotar de

eficacia horizontal a los derechos fundamentales.

En sus orígenes, los derechos consagrados en las constituciones eran oponibles únicamente frente a los órganos de autoridad. Sin embargo, esta visión va siendo abandonada ante la ineludible realidad de que en las sociedades contemporáneas los derechos son vulnerados, en ocasiones con mayor frecuencia y gravedad, por entidades de derecho privado, por poderes fácticos, llamados por un distinguido profesor italiano como los poderes salvajes del mercado. Por ello, es conveniente que el amparo proceda en contra de organismos descentralizados, pero también, en determinados y limitados supuestos, en contra de particulares que afectan de manera unilateral los derechos fundamentales de otros particulares.

No es un asunto menor la reforma a la suspensión en el juicio de amparo, a efecto de detener de inmediato la arbitrariedad sin obstaculizar los actos legítimos de las autoridades, así como para hacer realidad el principio de presunción de inocencia y limitar la prisión preventiva a aquellos casos en los que el procesado sea un peligro para la sociedad o haya riesgo de que se sustraiga a la acción de la justicia.

En suma, se requiere avanzar hacia un amparo moderno, proteccionista y eficaz. Modificar el proceso para hacerlo ágil y sencillo, al tiempo que se dote de atribuciones al juez para limitar los abusos de abogados carentes de ética.

Desde hace algunos años, se encuentra en el Congreso de la Unión una iniciativa de nueva ley de amparo, originada en el proyecto que redactó la comisión de especialistas designada por el pleno de la Suprema Corte. En dicho proyecto se contienen los elementos necesarios para modernizar el juicio de amparo y hacer realidad la eficacia, protección y desarrollo de los derechos fundamentales. Es momento de tomarnos los derechos en serio. Es tiempo de acometer la tantas veces postergada reforma del amparo.

Es hora de que el amparo vuelva a ser garantía eficaz de los derechos, de que los mexicanos recobren la confianza en la justicia, de que renazca la esperanza. Sin esto, cualquier apelación a los derechos no deja de ser demagogia carente de sustancia.

Profesor de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho