

# Control del poder, Suprema Corte y juicio de amparo en México

Artículo publicado en Libro en homenaje a Diego Valadés, coordinado por Peter Häberle y Diego García Belaunde, Edición internacional, Lima, Perú, 2009.

**Por Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**

## **A Diego Valadés con admiración y afecto.**

Es un honor participar en este merecido homenaje a uno de los juristas más destacados de Iberoamérica y un muy apreciado amigo como lo es Diego Valadés. Celebro que la temática de esta obra sea el control del poder, problemática que ha preocupado a nuestro homenajeado desde hace tiempo, y sobre la cual ha desarrollado importantes estudios académicos.

El control del poder presenta muy variadas vertientes, todas ellas de gran complejidad e importancia. Este breve estudio no tiene por objeto dar una visión de conjunto del tema, ni siquiera de un sector controlador. Me limitaré a compartir algunas ideas sobre un tema específico pero de urgente solución en el ámbito de derecho procesal constitucional mexicano, y que tiene que ver una deficiente defensa de los derechos fundamentales ante el olvido del instrumento idóneo para su protección y desarrollo i.e. el juicio de amparo en sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como es sabido, en enero de 1995 entró en vigor una importante reforma constitucional que, en lo que nos ocupa, reestructuró, en primer término, la Suprema Corte. Antes de la reforma la Corte estaba integrada por 21 ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios. Estos últimos formaba la sala auxiliar, mientras que los numerarios se distribuían en cuatro salas e integraban el Pleno de la Corte. Con la reforma se reduce el tamaño de la Corte para quedar con once ministros, los cuales trabajan en Pleno y en dos salas.

Por otro lado, estableció el Consejo de la Judicatura Federal para administrar y vigilar al Poder Judicial de la Federación, funciones de las que anteriormente se encargaba la Suprema Corte. La institución del Consejo de la Judicatura si bien obedeció a plausibles razones, requiere de un sereno análisis a la luz de la experiencia de estos años, respecto de su integración, de su enorme estructura administrativa, de sus relaciones con la Suprema Corte, así como del alcance de sus facultades de vigilancia respecto de magistrados y jueces federales, ya que en la práctica cotidiana se generan diversos problemas derivados de los aspectos indicados, cuyo análisis excede los propósitos de este estudio.

La reforma no fue meramente orgánica, sino que puso énfasis en el perfeccionamiento de los instrumentos de derecho procesal constitucional. En ese sentido, amplía los presupuestos de procedencia de las controversias constitucionales y crea las acciones de inconstitucionalidad. Posteriormente, dicha reforma se ve complementada con la reforma constitucional de 1996, la cual incorpora el Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial Federal, constituyéndose así en un tribunal de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral.

Debe destacarse que los autores de la llamada reforma judicial no se ocuparon del juicio de amparo, no hubo una reflexión sobre su urgente modernización y sobre la forma en la que el amparo debía insertarse en el nuevo derecho procesal constitucional mexicano.

Esto llama la atención y resulta una grave omisión de la reforma que comentamos, por lo menos por dos razones: la primera es que hasta antes de la reforma que entró en vigor en 1995, el juicio de amparo era el único instrumento de derecho procesal constitucional con real operatividad en México. Las controversias constitucionales eran más bien la excepción y no tenían gran relevancia. Por lo que el debate sobre la justicia constitucional en México iniciaba y concluía con el juicio de amparo.

La segunda, es que el juicio de amparo es el instrumento encargado de la protección de los derechos fundamentales, la parte más relevante de la justicia constitucional. Olvidar el amparo es ignorar la defensa de los derechos fundamentales.

Las únicas modificaciones que sufrió el juicio de amparo, fueron para facilitar el cumplimiento de las sentencias de amparo, prever el cumplimiento sustituto y, lamentablemente, para establecer la caducidad de la instancia en el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo. Ninguno de estos puntos es garantista, ni pone el acento en el perfeccionamiento del amparo en mérito de una mejor protección de los derechos fundamentales.

El haber excluido de la reforma al juicio de amparo generó, como lo hemos venido sosteniendo desde hace años, una distorsión procesal en el sistema que agudizó la crisis del amparo y perjudicó la defensa de los derechos fundamentales. A partir de ese momento, se han considerado como de menor jerarquía los problemas de los que se ocupa el amparo, frente a los asuntos que llegan a la Corte vía controversias o acciones. Esta situación ha impedido no sólo el perfeccionamiento y modernización del juicio de amparo, sino que ha provocado su involución y una muy deficiente protección de los derechos fundamentales.

No conocemos las razones, si es que las hubo, para no ignorar el amparo en la reforma constitucional que entró en vigor en 1995, pero podemos afirmar que el juicio de amparo es el gran olvidado de esa reforma. Quizás, en algún momento se consideró, de manera inconsciente, y se tomó como una verdad irrefutable, que la labor principal si no es que única de los tribunales constitucionales (y la Corte ha insistido que ésta es su naturaleza) era la de resolver conflictos entre órganos de poder a través de las controversias y las acciones, el amparo era una molesta antigüedad de la cual había que desprenderse a la brevedad posible.

A partir de esta distorsión procesal, se ha venido construyendo una justicia constitucional que privilegia la solución de conflictos entre órganos del poder, la llamada por el ilustre comparatista italiano Mauro Cappelletti, justicia constitucional orgánica, frente al derecho procesal constitucional que se ocupa del desarrollo y protección de los derechos fundamentales, la denominada justicia constitucional de la libertad o de las libertades. Se ha preferido el derecho procesal constitucional del poder frente al derecho procesal constitucional de los derechos.

Hasta cierto punto puede entenderse que durante los primeros años de la reestructuración de la Corte se otorgara mayor atención a las controversias entre poderes, tanto por su

novedad, como por el momento de acomodo político que acompañó a esa etapa. Pero no hay justificación alguna para que siga considerándose una cuestión secundaria la defensa de los derechos fundamentales. Máxime si, como hemos sostenido en otra ocasión, “reducir la misión del Tribunal Constitucional a la de árbitro de conflictos entre actores políticos es desconocer su real poder, es decir, su posibilidad de impactar en la construcción de una democracia sustantiva”[1]. La mayor trascendencia en la labor de los tribunales constitucionales se da en la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales, ahí radica la mayor riqueza interpretativa, la posibilidad de impactar en la vida de los ciudadanos, de hacer de la Constitución un texto vivo.

La distorsión de origen i.e. el olvido del juicio de amparo en la llamada reforma judicial, ha provocado que, si bien contamos con un complejo sistema de derecho procesal constitucional que ha traído innegables beneficios[2], a partir de la labor de la Suprema Corte como controlador de los conflictos constitucionales entre órganos de poder, también ha provocado una justicia constitucional desequilibrada, poco favorable para el desarrollo y la protección de los derechos fundamentales. Los derechos siguen siendo la agenda pendiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todo parece indicar que la Corte sigue respondiendo a un viejo paradigma del juicio de amparo, merced al cual se concibe al amparo como un simple instrumento protector de un interés particular; 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. Aunque dicha comprensión del amparo tiene diversas explicaciones, ello no justifica su olvido como instrumento idóneo para la defensa de los derechos fundamentales, a través de los llamados acuerdos generales, mediante los cuales se ha delegado casi por completo la resolución de los juicios de amparo a los Tribunales Colegiados de Circuito[3].

Generar un nuevo paradigma del amparo exige verlo como un instrumento que protege y desarrolla la norma constitucional (y los derechos que ella protege) a partir del caso concreto; que no sólo resuelve sobre el pasado, sino que orienta hacia el futuro. Hoy en día, el juicio de amparo no puede verse tan sólo como un juicio que resuelve un interés de un particular en específico, es necesario comprender que el amparo es el único instrumento con que el gobernado cuenta para defender sus derechos constitucionales, y a través de él, se puede ir desarrollando toda una jurisprudencia respecto al contenido, desarrollo y protección de los derechos fundamentales. Así la sentencia de amparo no sólo resuelve sobre el pasado, sino orienta hacia el futuro. El nuevo paradigma del amparo exige entender que a partir del caso concreto, se protege el interés de la propia Constitución y del sistema democrático que ella garantiza y desarrolla. Esta idea, tomada en serio, modificaría radicalmente no sólo la actuación 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.

Si aceptamos que el juicio de amparo es el instrumento procesal por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales, resulta obvio que la eficacia del amparo está íntimamente relacionada con la eficacia de los derechos, o, al menos de la eficacia del desarrollo y protección jurisdiccional de dichos derechos. Un juicio de amparo rígido, anacrónico y relegado a la decisión de una diversidad de órganos judiciales implica necesariamente una deficiente protección de los derechos fundamentales. Puede afirmarse que el amparo y los 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.

Son muchas las inercias del sistema judicial que impiden el desarrollo de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo, baste con señalar la falta de modernización de los criterios conforme a los cuales se aplica el amparo, derivada de la delegación casi absoluta de los juicios de amparo a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Una de las peculiaridades del juicio de amparo mexicano es que éste no puede comprenderse si no es a través de la lectura de un número impresionante de precedentes, tanto de la Suprema Corte como de los Tribunales Colegiados de Circuito. La simple lectura de la Ley de Amparo sería insuficiente para plantear y tramitar adecuadamente un juicio constitucional. El amparo es producto de una amplia y antigua tradición jurisprudencial, ya que hasta antes de la reforma de 1995, la actividad primordial de la Suprema Corte era la de resolver juicios de amparo, así como contradicciones de tesis generadas en y sobre los procesos de amparo. Esto generó una intensa y extensa doctrina amparista en el seno de la Corte. Si bien, con el paso del tiempo los Tribunales Colegiados fueron fijando su propia jurisprudencia[4], casi la totalidad de los tribunales se ceñían a los criterios de la Corte y evitaban innovar en sus resoluciones[5]. La interpretación y reinterpretación del amparo se dio en sede de la Suprema Corte.

Por ello, los elementos principales del juicio de amparo encontraron su definición en conceptualizaciones jurisprudenciales de la Suprema Corte. Como ejemplos podemos citar al interés jurídico entendido como derecho subjetivo, el concepto de autoridad para efectos del amparo, el de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, la suspensión con efectos meramente conservativos y no restitutorios, etcétera. No queda duda que la evolución y la involución del amparo se produjo a través de los criterios de la Suprema Corte.

La autoexclusión de la Corte en el análisis cotidiano de los problemas procesales del amparo, ha impedido la modernización jurisprudencial de dicho instrumento procesal. Esto es así, porque el amparo sigue tramitándose, en gran medida, a partir de criterios que respondían a una realidad distinta, de interpretaciones antigarantistas, formalistas y anacrónicas.

Particularmente grave es la delegación por parte de la Corte a los tribunales colegiados de circuito de lo concerniente a la materia de improcedencia en amparo contra leyes. De conformidad con los acuerdos generales de la Suprema Corte[6], en los amparos indirectos en contra de leyes i.e. normas generales cuando el juez de distrito sobresee respecto de algunos preceptos o de toda la ley impugnada, el recurso de revisión que se interponga tendrá que ser remitido al tribunal colegiado de circuito que corresponda para que resuelva lo relativo al sobreseimiento decretado por el juez de distrito.

No debemos perder de vista que la Suprema Corte desde tiempos añosos y a través de sus diversas integraciones, desarrolló un complejo sistema del amparo contra leyes, que fue abriendo una amplia gama de opciones impugnativas para los particulares, privilegiando el control contra las normas generales. Un sistema impugnativo dinámico, que se fue adaptando a las cambiantes circunstancias sociales y que requiere, como es obvio, revisarse y actualizarse continuamente.

El hecho de que la Suprema Corte delegue los temas de improcedencia en amparo contra leyes a los tribunales colegiados tiene serios inconvenientes. En primer término, congela los criterios de la Corte sobre el tema, se pierde la oportunidad de su actualización y perfeccionamiento. Por otro lado, se presta a que los criterios tradicionales de la Corte sean interpretados incorrectamente o de manera más rígida y antigarantista por parte de los tribunales colegiados sin remedio posible, pues la Corte ha sostenido que lo resuelto por el tribunal colegiado en materia de improcedencia no puede ser modificado por la propia Corte[7]. La evolución del amparo en contra de normas generales es trascendente para el desarrollo de la justicia constitucional, es la puerta de entrada a la justicia, si ésta se cierra por anacronismos o falta de visión garantista se frustra una de las mayores virtudes del juicio de amparo, producto de muchas generaciones de integrantes de la Suprema Corte.

En resumen, la delegación de los temas de amparo en los tribunales colegiados impide la modernización de los aspectos que, paradójicamente, la Suprema Corte impulsó en el proyecto de nueva ley de amparo elaborado por la comisión especial designada por el Pleno, como son, entre otros, la protección de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, la superación del interés jurídico como derecho subjetivo para dar paso al interés legítimo, ampliar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, lograr una suspensión más moderna y eficaz, resolver los problemas de los mal llamados amparos para efectos, etcétera.

Asimismo, es imprescindible el liderazgo de la Suprema Corte en el tema de los derechos fundamentales, que imprima coherencia a los criterios interpretativos, que dé luz a la labor de los tribunales colegiados y jueces de distrito y que dote de contenido a los derechos, principios y valores constitucionales.

Ante este escenario, resultó positiva la reforma constitucional de septiembre de 2006 que legitima como actores en las acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución; y a los organismos de protección de los derechos humanos de los estados y del Distrito Federal en contra de leyes estatales y del Distrito Federal. Lo que, como es previsible, llevará a la Suprema Corte asuntos relevantes en materia de derechos fundamentales.

En este sentido, la reforma referida podría ser un parteaguas en la historia reciente de la justicia constitucional en México; pues un instrumento (las acciones de inconstitucionalidad) diseñado originalmente como una vía de derecho procesal constitucional del poder i.e. como defensa, principalmente, de las minorías parlamentarias[8] y de los intereses que defiende la Procuraduría General de la República, participa ahora del derecho procesal constitucional de los derechos. Pero será trascendente, sobre todo, si el desarrollo de la reforma provoca un mayor desarrollo de los derechos humanos por parte de la Suprema Corte de Justicia. Dependerá, en gran medida, de que los nuevos órganos legitimados presenten casos relevantes en materia de derechos fundamentales.

De entrada nos parece que se hará necesario que la Corte se enfrente a dos problemas que permitirían una gran riqueza en su labor interpretativa, a propósito de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos protectores de derechos humanos.

La primera se refiere a la inconstitucionalidad por omisión parcial. Problema que se presentará, por ejemplo, en aquellos casos en que la legislación secundaria que reglamente un derecho fundamental vulnere el núcleo central del derecho por insuficiencia en el desarrollo de dicho derecho. La Corte tendrá que analizar, por un lado, la procedencia de la acción en casos de este tipo, para después acometer el método para el análisis del problema, y, por último, los efectos de una sentencia estimatoria de este tipo. Sin la posibilidad de la inconstitucionalidad por omisión parcial, la utilidad práctica de las acciones intentadas por las comisiones de derechos humanos se vería seriamente limitada[9].

El otro tema tiene que ver con una mayor utilización de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de la ley, al tiempo que se impone una interpretación obligatoria que defiende y desarrolla los derechos.

Sin embargo, la reforma que venimos comentado no resuelve de manera completa el problema de la protección de los derechos fundamentales, pues tiene las limitaciones de estar encomendada a entidades públicas, que si bien tienen por objeto defender los derechos humanos no pueden abarcar la protección completa de un asunto tan complejo; y las que se derivan del propio tipo de control, y que se refieren a la temporalidad en que estas acciones tienen que ser ejercitadas, así como a que el control abstracto en no pocas ocasiones es inepto para prever la totalidad del espectro que en la vida cotidiana despliega la vulneración de los derechos fundamentales.

Es importante que los distintos operadores jurídicos tomen conciencia que el juicio de amparo es el instrumento procesal por excelencia para la protección de los derechos y que su evolución y perfeccionamiento implica una mejor defensa de los derechos fundamentales, en beneficio de los cuales encuentra sentido toda la ingeniería constitucional. No podremos alcanzar un estadio satisfactorio en la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales si el instrumento procesal encargado de su defensa sigue respondiendo a ideas superadas por las mejores prácticas de los tribunales constitucionales y por la doctrina más autorizada.

Lo ideal sería la aprobación del proyecto de nueva ley de amparo, elaborado por la comisión especial creada por el Pleno de la Suprema Corte, y convertido en iniciativa por un grupo plural de senadores[10]. Sin embargo, esto no se ve viable, al menos en el corto plazo. Por ello, es importante que la Suprema Corte asuma el liderazgo en la protección de los derechos fundamentales y en la modernización del juicio de amparo.

En este sentido, consideramos urgente que la Suprema Corte asuma las siguientes líneas de actuación:

Un ejercicio selectivo de la facultad de atracción que permita la detección de asuntos que presenten la oportunidad de un desarrollo de los derechos humanos, a partir de los cuales se vaya construyendo una doctrina constitucional por parte de la Corte en este tema. Esta primera propuesta parte del presupuesto de una filosofía garantista por parte de los ministros; de lo contrario, los efectos del análisis de la Corte serían abiertamente contraproducentes.

La evolución del juicio de amparo, a través de la modificación de los criterios tradicionales en materias como interés jurídico, suspensión, improcedencia, autoridad para los efectos del amparo, amparos para efectos, entre otros temas de importancia.

Revisión de la jurisprudencia que en materia de garantías individuales i.e. derechos fundamentales se estableció durante el anterior régimen y que no se compadecen con una sociedad más democrática, abierta y plural.

La modificación de las prácticas judiciales, a partir del establecimiento de nuevos criterios jurisdiccionales. Parece que pasa inadvertido para la Corte la posibilidad de generar a partir de ahí una gran reforma judicial, sin necesidad de modificación legal alguna.

Pero ante todo, lo que resulta esencial es un cambio de mentalidad en la Suprema Corte, que haga suyo el nuevo paradigma del juicio de amparo y que demuestre con su actividad cotidiana que su misión más trascendente es la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales. Requerimos de una justicia constitucional menos mediática y más efectiva; que privilegie el drama de los derechos frente a los reflectores de la televisión; que ponga el énfasis en la fuerza del precedente para cambiar la realidad; que asuma la trascendente misión a la que esta llamada en estos tiempos particularmente dramáticos que vive el país, sin importar los riesgos que esto implique.

[1] Magaloni, Ana Laura y Arturo Zaldívar: “El ciudadano olvidado”, en Nexos, número 342, México, junio de 2006, p. 35.

[2] Al respecto véase nuestro estudio: “La trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su reestructuración”, Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005

[3] Salvo amparos contra leyes de naturaleza fiscal es muy difícil que llegue otro tipo de juicios de amparo en revisión a la Corte.

[4] Nunca sobra la referencia a los criterios de vanguardia que fijó como magistrado de circuito don Guillermo Guzmán Orozco, uno de los mejores jueces mexicanos de todos los tiempos, quien como es sabido, después fue ministro de la Sala Auxiliar, pero su independencia de criterio y sus interpretaciones modernas y garantistas le impidieron llegar al Pleno de la Suprema Corte, atento la realidad política que se vivía en aquella época.

[5] Otro caso que merece citarse es el del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuando lo integraba quien hoy es ministro Presidente de la Suprema Corte, don Guillermo Ortiz Mayagoitia. El actual ministro estableció el criterio de que los casos de afectaciones al orden público y el interés social a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo eran susceptibles de ser valorados en cada caso concreto por los juzgadores, cuando a su juicio se afectarían bienes de mayor jerarquía con la negativa de la suspensión (Queja 456/86). Este criterio pronto fue corregido por la Suprema Corte: Segunda Sala, tesis 2ª/J 6/92, octava época, SJF, t. 56, agosto d 1992, p. 18.

[6] Acuerdo 5/2001, véase también los acuerdos 14/2005, 3/2006, 4/2006, 7/2006 y 12/2007.

[7] Novena Época, Pleno, SJF, XVIII, Diciembre de 2003, Tesis: P. XVII/2003, p. 18. REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN LA SEGUNDA INSTANCIA, CONFORME AL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONSTITUYE UNA DECISIÓN INMUTABLE E INATACABLE. De conformidad con lo dispuesto en los puntos quinto, décimo, décimo primero y décimo segundo del Acuerdo General Plenario 5/2001, de 21 de junio de 2001, los recursos de revisión en amparo indirecto, competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán enviados por los Jueces de Distrito y, en su caso, por los Tribunales Unitarios de Circuito a los Tribunales Colegiados de Circuito para que verifiquen su procedencia y resuelvan, en su caso, sobre la caducidad, el desistimiento o la reposición del procedimiento, así como sobre la inconstitucionalidad de leyes locales o federales respecto de las cuales exista jurisprudencia aplicable de este Alto Tribunal, y que de resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en tales hipótesis, dejarán a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia y le remitirán los autos sin analizar los temas de su exclusiva competencia. En ese sentido, la resolución dictada en segunda instancia por el Tribunal Colegiado de Circuito constituye una decisión emitida por un tribunal terminal y, por tanto, adquiere características de inatacabilidad e inmutabilidad, de manera que ni siquiera el Máximo Tribunal de la República está jurídicamente facultado para modificarla.

[8] En el mismo concepto de interés de las minorías ubicamos a los partidos políticos como actores en contra de leyes electorales.

[9] La tendencia en la Suprema Corte, hasta este momento, es contraria al control de la inconstitucionalidad por omisión parcial lo que limita la riqueza de su intervención en el desarrollo de los derechos fundamentales.

[10] Para un estudio amplio sobre el tema, véase: Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo: Hacia una nueva ley de amparo; UNAM-Porrúa, México, 2004.