

# LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. BALANCE Y RETOS

Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SUMARIO: I. *El papel del Poder Judicial y la justicia constitucional en el régimen priísta.* II. *El papel de la Constitución, del Poder Judicial y de la justicia constitucional en un régimen democrático.* III. *¿La justicia constitucional mexicana responde a las necesidades de la nueva realidad?.* IV. *Necesidad de una Nueva Ley de Amparo.* V. *El problema de la interpretación constitucional.*

## I. EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL RÉGIMEN PRIÍSTA

Sin poder profundizar sobre el particular, sino únicamente con la idea de fijar ciertos presupuestos metodológicos, debemos reconocer que durante la mayor parte del siglo XX, México vivió bajo un régimen autoritario —no totalitario— que incluyó a todas las esferas de la vida pública mexicana. La Suprema Corte de Justicia no podía ser la excepción. Así, se constituyó en un elemento más del sistema político mexicano que coadyuvó a la legitimación del régimen priísta.<sup>1</sup>

De tal suerte, la Suprema Corte tuvo escasa relevancia política en aquellos años. La justicia constitucional, por regla general, no participó en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, actividad ésta que, como enseña el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio, realizan los órganos jurisdiccionales contemporáneos y puede calificarse como

<sup>1</sup> Esto es sin desdoro de los ministros que integraron la Suprema Corte durante los años del sistema priísta. En todas las etapas de la Corte podemos encontrar grandes ministros en lo intelectual y en lo moral, pero es sabido que los regímenes del tipo que comentamos invaden de modo total la vida social, sin que sea factible un escape institucional.

política en un sentido técnico.<sup>2</sup> Tampoco sirvió como controlador en forma importante de la constitucionalidad de las normas generales y actos en sentido estricto de los otros órganos del Estado.

El Poder Judicial federal mexicano se limitó a cumplir una función de controlador de la legalidad y de defensor de las garantías individuales<sup>3</sup> en algunas materias. Aún en este esquema, se nota una actividad poco relevante e incluso nula en algunas materias que para el sistema eran especialmente sensibles. Como, por ejemplo, la materia electoral y penal.

En lo que respecta al ámbito electoral. La Suprema Corte sostuvo reiteradamente la no justiciabilidad de los derechos políticos con el pobre argumento de que en contra de la violación de los derechos políticos no procede el juicio de amparo por no tratarse de garantías individuales.<sup>4</sup> Lo que equivalía a afirmar que los derechos políticos no eran derechos fundamentales.

En la materia penal, los criterios de la Suprema Corte contribuyeron a institucionalizar la práctica de la tortura y de diversas violaciones a los derechos humanos de los gobernados. El máximo tribunal mexicano dio mayor validez a las confesiones realizadas ante policías judiciales o agentes del ministerio público, sin presencia del abogado del indiciado. Esto a pesar de que se sabía que dichas confesiones eran arrancadas por medio de la tortura. Asimismo, la Corte se negó a aceptar la retractación del particular, salvo que acreditara la coacción que había sufrido<sup>5</sup> —no es necesario insistir en que esa prueba era imposible—.

2 *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, México, UNAM, 1986, p. 3.

3 Todavía la Constitución mexicana conserva el anacronismo de denominar garantías individuales a los derechos fundamentales.

4 Véase, por ejemplo, séptima época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 71, primera parte, p. 21; quinta época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XL, p. 2187.

5 Véase, por ejemplo, quinta época, Primera Sala, Informe 1935, p. 44; quinta época, Primera Sala, Informe 1937, p. 31; quinta época, Primera Sala, Informe 1955, p. 33; sexta época, Primera Sala, Informe 1959, p. 27: “CONFESIÓN INICIAL RETRACTADA. Cuando uno de los coacusados expone, a través del proceso, diversas versiones, debe tenerse como auténtica la inicial, por razón de su vecindad con los hechos que lógicamente lleva a tenerla como la más veraz por menor falta de oportunidad para la reflexión o el consejo exculpativo”. En los primeros años del siglo XX, la Corte había rechazado tan absurdos e inhumanos criterios: quinta época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. II, p. 1241: “CONFESIÓN DEL ACUSADO. Carece de valor la hecha ante los funcionarios de policía, si no es ratificada ante el juez competente, sobre todo, por la presunción moral que existe de que dicha confesión, fue hecha bajo la presión de ame-

Puede decirse, en resumen, que la Suprema Corte mexicana se circunscribió a realizar una limitada protección de los derechos fundamentales clásicos.

Obvio es que el marginal papel de la justicia constitucional durante el régimen priísta respondía a diversas causas, la mayoría de ellas, externas al Poder Judicial. La más importante es el sistema presidencial mexicano.<sup>6</sup> De él se derivan todas las otras causas del papel secundario del Poder Judicial.

La centralización del poder de este presidencialismo absorbente, hizo innecesaria la actividad equilibradora de un órgano neutral e independiente. La solución de los conflictos políticos, lejos de llevarse a la arena de los tribunales, se solucionaban de manera vertical, piramidal y por vía y criterios políticos.

De esto derivó un constitucionalismo nominal: la Constitución no juega una función normativa sino de programa político. No es una norma para cumplirse sino un programa para venerarse; un instrumento legitimador del grupo gobernante, en vez de auténtica norma jurídica suprema vinculante para gobernantes y gobernados.

La Constitución de Querétaro recogió nominalmente las conquistas de la Revolución triunfante y al paso de los años fue acumulando todas aquellas que le fueron útiles al presidente en turno —es ésta una de las razones del número impresionante de reformas que ha sufrido—. Del mismo modo sirvió como careta para cubrir la apariencia de un régimen democrático. Existían en la norma que no en la realidad: la soberanía popular, el sistema federal, la división de poderes, la supremacía constitucional y en general todos los principios existentes en los países democráticos, al tiempo que se llevan a cabo sucesivas reformas electorales tendentes a fortalecer la legitimación del engaño y a controlar legalmente a los opositores —no se desconoce que en la administración de Ernesto Zedillo se aprobaron importantes reformas constitucionales que posibilitaron la alternancia pacífica, a través de las urnas—.

nazas y medios de coacción”. Amparo penal en revisión, Navarrete Salvador y Montellano Salvador, 24 de abril de 1918, mayoría de siete votos.

<sup>6</sup> Para el examen del sistema presidencial en México, sigue siendo indispensable la lectura del clásico estudio del destacado jurista Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

De esta forma, la Constitución se convirtió en instrumento del poder y no en norma jurídica para el control del ejercicio del poder. Para esto fue creada y reformada la Constitución; este era su papel fundamental y lo cumplió bien.

Poco a poco el sistema empieza a abrirse y a transformarse, derivado de una serie de circunstancias cuyo análisis excedería los propósitos de este estudio. En lo que nos interesa fueron fundamentales las reformas constitucionales al Poder Judicial que entraron en vigor en enero de 1995. En esencia la llamada *reforma judicial* redujo de 21 a 11 los miembros de la Suprema Corte; se creó el Consejo de la Judicatura Federal; se ampliaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales y se establecieron las acciones de inconstitucionalidad. Con lo cual la Corte contó con una renovada integración que le permitió autonomía e independencia, y con nuevos instrumentos procesales para responder a las necesidades de los cambios políticos. No es casual que la transformación del sistema político mexicano coincida con la necesidad de reestructurar a la Suprema Corte de Justicia. Una realidad distinta exigía un órgano de control diferente.

## II. EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN, DEL PODER JUDICIAL Y DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Hoy la Constitución se enfrenta a un escenario político y social diferente. Se ha logrado la alternancia en el Ejecutivo Federal. Vivimos en México un sistema más plural y participativo. Con el cambio de régimen se completa una importante etapa hacia la consolidación de la democracia en México. Lo que genera, en lo que nos ocupa, que la Constitución deje de ser mecanismo en manos de unos cuantos para convertirse en marco de referencia para la determinación de las reglas del juego para el acceso al poder y su ejercicio.

La nueva realidad obliga —como condición indispensable— al reconocimiento pleno del papel normativo de la Constitución, de la cual emana la validez de todos los actos de producción jurídica de los distintos operadores políticos. La Constitución tiene sentido sólo cuando se le concibe como un instrumento de limitación y control del poder.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, 1995, p. 12.

Por otro lado, debe tenerse presente que la democracia no se agota en lo electoral, comienza con ello. Procedimientos electorales libres y equitativos, son presupuesto del ejercicio de la vida democrática; pero sin juridicidad, sin el sometimiento cotidiano de los detentadores del poder a la norma constitucional y al sistema jurídico en general, es imposible hablar de un país que viva bajo el imperio de los principios libertarios de la democracia. Estado de derecho y Estado democrático son términos que hoy se implican uno al otro. Sólo es democrático el Estado de derecho, y únicamente el Estado de derecho es democrático. Esto más que un juego de palabras significa que: tanto el ascenso al poder como su ejercicio están sometidos al imperio del principio de legalidad.

Como el control es un elemento indispensable en el concepto de Constitución<sup>8</sup> y la democracia sustancial sólo se cumple cuando se respeta la Constitución y, en especial, lo referente a los derechos fundamentales,<sup>9</sup> es evidente que se requieren garantías procesales eficaces que hagan realidad el concepto del control y la plena vigencia de la normativa constitucional.<sup>10</sup>

Hay en México, como en los sistemas democráticos contemporáneos, los conflictos políticos devienen en controversias jurídicas de carácter constitucional, que deben ser resueltas por órganos independientes e imparciales, es decir, por el Poder Judicial de la Federación. En especial, la Suprema Corte tiene hoy —una vez asegurada su independencia y

<sup>8</sup> *Cfr. Idem.*

<sup>9</sup> El prestigiado jurista italiano Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales expresan la dimensión sustancial de la democracia en oposición a la dimensión política o formal (*Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, p. 200; *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, p. 50); son sustanciales porque son relativos no a la forma (al quién y al cómo) sino a la sustancia o contenido (al qué) de las decisiones, o sea al qué no es lícito decidir o no decidir (*ibidem*, p. 51); con lo que resulta, en opinión del autor, desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de la mayoría son normas formales en orden a los que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la esfera de lo indecidible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales (*Idem*).

<sup>10</sup> *Cfr. Zaldívar Arturo, “Poderes privados no regulados. Democracia y nueva ley de amparo”, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, México, UNAM, 2001.*

autonomía—, un relevante papel en la construcción de la democracia mexicana. Con toda razón se ha afirmado que todo Estado de derecho verdadero es un Estado jurisdiccional de derecho.<sup>11</sup>

De esta forma, el derecho constitucional se hace proceso; la política se vuelve justiciable; las diversas etapas del proceso político se convierten en objeto de conocimiento jurídico, pero además de un conocimiento vinculante para los actores políticos; la lucha por el poder se somete a reglas del juego preestablecidas; la política se ve obligada a desenvolverse dentro de los límites fijados por la Constitución. Sólo así se legitima el ejercicio moderno de la política.

Esto requiere de una nueva constitucionalidad: una nueva cultura de legalidad, que asuma a la Constitución como norma jurídica vinculante para gobernantes y gobernados. Que haga del derecho el método normal de solución de conflictos y que, por ende, asuma con responsabilidad las resoluciones de los tribunales.

### III. ¿LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL MEXICANA RESPONDE A LAS NECESIDADES DE LA NUEVA REALIDAD?

Si damos una rápida mirada a los instrumentos de justicia constitucional en México, debemos reconocer que se ha venido estructurando un amplio sistema de justicia constitucional. Hemos superado la idea de suponer que el juicio de amparo era la única herramienta de control constitucional. No deja de ser curioso que la idea de considerar al juicio de amparo como la institución controladora por excelencia, a través de la cual se buscaba respuesta a todos los problemas de constitucionalidad,

<sup>11</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 7, p. 141. Desde 1990, año en que se publicaron algunos trabajos comentando las trascendentes reformas de 1988 que, como se sabe, impulsaron el camino de la Suprema Corte mexicana como un tribunal constitucional, manifestamos: “El moderno Estado constitucional de derecho se presenta, cada vez más, como un estado jurisdiccional de derecho. Un régimen en el cual todos los actos de los órganos del poder público están sujetos a control jurisdiccional, con objeto de que acaten lo dispuesto por las normas constitucionales. La sola consagración de los derechos fundamentales de los gobernados y de los límites a los órganos de Estado es insuficiente. Se requieren instrumentos jurídicos que garanticen el cumplimiento de la constitución. Sin la existencia de tales mecanismos no existe un estado de derecho en sentido propio” (Zaldívar, Arturo, “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, 1990, p. 77).

lejos de provocar su revisión profunda, haya motivado su estancamiento e inmovilismo.

Hoy contamos en México con un sistema de justicia constitucional complejo formado por distintos instrumentos procesales: *a)* controversias constitucionales; *b)* acciones de inconstitucionalidad; *c)* medios de impugnación en materia político-electoral y *d)* juicio de amparo.<sup>12</sup> Mediante estos instrumentos el poder judicial federal, especialmente la Suprema Corte y el Tribunal Electoral han tenido una relevante labor como órganos equilibradores. Esto en virtud de que cada vez es más común que los actores políticos acudan ante los tribunales a resolver sus diferencias.

La Suprema Corte ha resuelto en los años que lleva su actual integración, asuntos de gran relevancia. En su carácter de defensor de los derechos fundamentales *i.e.* garantías individuales, deben destacarse asuntos en materia fiscal, relacionados con la libertad de asociación, e incluso en la realización de un derecho prestacional (derecho a la salud). Por otro lado, ha modificado la jerarquía normativa de las fuentes del derecho, al considerar que los tratados internacionales tienen jerarquía supralegal, criterio que varía la jurisprudencia tradicional que consideraba que los tratados internacionales tenían la jerarquía de ley federal.<sup>13</sup> En defensa del federalismo ha protegido de ser removidos a servidores públicos municipales, y ha sostenido el principio de la inamovilidad judicial de juzgadores locales. Ha incursionado en el control constitucional de leyes electorales. Al tiempo que se ha enfrentado a problemas políticos de gran envergadura, como por ejemplo: la intervención de fuerzas armadas en seguridad pública; la procedencia de un juicio político en contra de un gobernador; el asunto del “fobaproa”, mediante el cual

12 Nosotros consideramos que la denominación de justicia constitucional debe reservarse a los instrumentos encargados a jueces de cualquier tipo. Véase Zaldívar, Arturo, “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 15, México, 1991; y Arturo, Zaldívar, “La defensa de la Constitución en el pensamiento de Manuel Herrera y Lasso”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 17, 1993. Además, estimamos que los instrumentos procesales que merecen el calificativo de justicia constitucional requieren que sus resoluciones sean vinculatorias, no meras recomendaciones, como, por ejemplo, ocurre con la facultad de investigación de la Suprema Corte prevista en el artículo 97 constitucional.

13 Resolución por lo demás debatida. Véase Zaldívar Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

exigió al titular del ejecutivo federal entregar información al congreso,<sup>14</sup> y más recientemente el aborto y las cuotas electorales por género.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha enfrentado a elecciones complicadas, especialmente la anulación de las elecciones para gobernador en el estado de Tabasco, así como los problemas para ejecutar sus resoluciones, a efecto de integrar un órgano electoral independiente en es estado de Yucatán, amén de ejercitar su función de tribunal de constitucionalidad y desaplicar leyes electorales inconstitucionales.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Para una consulta rápida de un resumen de la mayoría de los asuntos arriba referidos, véase *100 decisiones relevantes de la suprema corte de justicia de la nación (novena época)*, México, Poder Judicial de la Federación, 1998.

<sup>15</sup> Actualmente está pendiente de resolverse una supuesta contradicción de tesis entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. La jurisprudencia de la Corte (Pleno, tesis P/J 74/99, novena época, *SJF*, t. X, agosto de 1999, p. 5) establece: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que ‘Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados’”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. “En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto”. Por su parte, el Tribunal Electoral ha sostenido que tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales (Sala Superior, tesis J.05/99, tercera época). En nuestra opinión, la única forma de que el sistema de control constitucional en materia electoral esté cerrado y completo es reconocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de desaplicar para el caso concreto normas generales electorales inconstitucionales; de lo contrario se consolida la arbitrariedad, ya que las acciones de inconstitucionalidad son un instrumento limitado en su legitimación, amén de no poder atacarse una gran cantidad de normas generales anteriores a la reforma al 105 constitucional. Por lo demás, pensamos que no hay contradicción. La Corte se refiere al control difuso que podrían realizar todos los jueces del país. En cambio, el caso del Tribunal Electoral es el de un control vía incidental, pero no difuso; puesto que lo realiza un órgano especializado para resolver los conflictos en esta materia. Si bien todo el control difuso es incidental, no todo el control incidental se hace por vía difusa. Pensemos, por ejemplo, en la cuestión de inconstitucionalidad característica de los sistemas europeos de justicia constitucional. Por lo demás, la incorporación del Tribunal

Con base en todo lo anterior, podemos afirmar que la justicia constitucional en México ha avanzado de manera importante en los últimos años. Sin embargo, falta mucho por hacer para que contemos con una justicia constitucional que responda plenamente a las necesidades de la nueva realidad mexicana.

Además de otras cuestiones de menor relevancia, consideramos de extraordinaria importancia y urgencia acometer dos tareas pendientes, de diferente naturaleza. Una tiene que ver con reformas normativas, la otra con la forma en que se realiza la labor de los jueces, particularmente de la Suprema Corte. Los dos objetivos son: *a)* la modernización y actualización del juicio de amparo, y *b)* la construcción de una teoría constitucional a partir de la interpretación constitucional de la Suprema Corte.

#### IV. NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO

##### 1. *Estado actual del juicio de amparo*

Es evidente la insatisfacción generalizada sobre el funcionamiento del juicio de amparo, aun quienes se han opuesto a la expedición de una nueva ley de amparo se han visto obligados a reconocer la necesidad de llevar a cabo importantes reformas a nuestro instrumento de tutela.<sup>16</sup> Hoy es una idea ampliamente compartida que el juicio de amparo mexicano, se encuentra atrasado, rezagado y que no responde a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país.<sup>17</sup> Lamentablemente, a pesar de que en sus orígenes el amparo fue

Electoral al Poder Judicial, tuvo como principal consecuencia convertir a dicho tribunal en un órgano de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral.

<sup>16</sup> Burgoa, Ignacio, *¿Una nueva ley de amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001, pp. 69-109.

<sup>17</sup> Desde hace tiempo hemos sostenido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas al juicio de amparo. Al respecto véanse nuestros estudios: “El Estado de derecho y la justicia constitucional (con especial referencia al juicio de amparo)”, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 1997; “La defensa de la constitución y el juicio de amparo”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997; “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *op. cit.*, nota 12; “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *op. cit.*, nota 11; “El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana”, *Lex*, dos partes, año III, núms. 12 y 13, junio-julio 1988; “Necesidad

una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista. Quienes lo estudiaban y lo aplicaban miraban más al pasado que al futuro.<sup>18</sup> Así, nuestro juicio de constitucionalidad se aisló del mundo y se desfasó con la realidad.

Es curioso presenciar como el amparo se debate en una paradoja: por una parte, es ineficaz en muchos casos para lograr una adecuada protección de las garantías individuales de los gobernados, al tiempo que su excesivo rigorismo permite el fenómeno que indebidamente se ha bautizado por los medios de comunicación como el *abuso del amparo*, es decir, su utilización tramposa para lograr fines ilícitos, o, por lo menos, socialmente censurables.

El juicio de amparo mexicano ha dejado de ser una institución moderna que responda a las necesidades de la sociedad del siglo XXI y a las exigencias del derecho público contemporáneo. El amparo se ha convertido, en gran medida, en un mito, más que en una protección eficaz para los gobernados. En leyenda para el discurso, más que en justicia viva. En historia, más que en presente.

Basta una rápida mirada a la Ley de Amparo vigente y a los criterios interpretativos dominantes para concluir que las afirmaciones arriba expuestas lejos de ser falsas o exageradas se ajustan a un análisis objetivo, sereno y realista de lo que es hoy el juicio de amparo mexicano.<sup>19</sup> Veamos de manera enunciativa algunos puntos relevantes:

a) Actualmente de conformidad con el artículo 103 constitucional, el amparo procede exclusivamente por violación de garantías individuales, puesto que con relación a las fracciones II y III del artículo 103 —que

de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 10, noviembre de 1987; “Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 9, septiembre de 1987.

<sup>18</sup> Con dos excepciones muy destacadas que desde hace varias décadas impulsaron la evolución del juicio de amparo: don Héctor Fix-Zamudio, en la doctrina, y don Guillermo Guzmán Orozco, en la judicatura. Sin desconocer la importante labor que ha desarrollado la actual integración de la Suprema Corte para modernizar el juicio de amparo.

<sup>19</sup> Para un análisis más amplio del estado actual del juicio de amparo y de las razones que justifican la necesidad de una nueva ley en la materia, véase Zaldívar, Arturo, *op. cit.*, nota 11.

refieren la invasión de esferas— la Corte ha sostenido desde tiempos remotos que se subsumen en la primera<sup>20</sup> —que habla de violación a garantías individuales—. Es cierto que las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución permiten un gran ámbito de protección del juicio de amparo; sin embargo, se carece de un medio que defienda de manera directa los derechos humanos consagrados en tratados internacionales, los cuales vienen a ampliar y complementar los derechos fundamentales que, bajo la denominación de garantías individuales, consagra la Constitución.

La protección indirecta vía las citadas garantías de los artículos 14 y 16 es insuficiente. En primer término, la experiencia demuestra que en los aislados casos en que se hacen valer conceptos de violación por la afectación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, los jueces federales son renuentes a estudiar la impugnación respectiva. Por otro lado, estamos convencidos en que es importante avanzar hacia una cultura de los derechos humanos, la cual exige que, a través del juicio de amparo y no sólo por la actividad de las comisiones de derechos humanos, se dote de contenido a estos derechos humanos internacionales, por medio de su aplicación directa, a efecto de que haya una mayor doctrina que los explique y una práctica jurisprudencial que los aplique y los enriquezca. Esto, sin duda, producirá una mayor protección de los gobernados.

b) Particularmente desfavorable para los gobernados es la limitación para acceder al juicio de amparo consistente en que se afecte el interés jurídico del quejoso. Es sabido que la Suprema Corte de Justicia ha identificado el interés jurídico con el derecho subjetivo,<sup>21</sup> lo que deja fuera de la protección del amparo todo acto lesivo a la esfera jurídica de los gobernados que no afecte un derecho subjetivo. De tal suerte, se carece de protección frente a los ataques a los llamados intereses difusos y colectivos, así como a un número importante de atentados a la esfera jurídica de los gobernados que, a pesar de causarles graves daños económicos o materiales, no son justiciables por no responder a la estructura del derecho subjetivo. Esto es un anacronismo que deja mal parado al amparo mexicano frente a la evolución del derecho procesal constitu-

<sup>20</sup> Primera Sala, quinta época, *Semanario Judicial de la Federación (SJF)*, t. XLIV, P. 1623; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXVI, p. 218.

<sup>21</sup> Pleno, séptima época, *SJF*, t. 37, primera parte, p. 25.

cional y administrativo comparados, y que, difícilmente se justifica en un Estado que aspira a ser verdaderamente democrático.

c) Por lo que hace al concepto de autoridad, para los efectos del amparo debe decirse que, a pesar del importante impulso recibido con el criterio de la Suprema Corte que admitió la procedencia del amparo en contra de organismos descentralizados,<sup>22</sup> dista mucho de ser satisfactorio. Baste señalar que deja fuera de control una gran cantidad de actos emanados de entidades privadas que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales de otros gobernados.<sup>23</sup>

d) La relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada *fórmula de Otero*, viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico, y permite, en la teoría de Ferrajoli,<sup>24</sup> la existencia de normas jurídicas vigentes aunque inválidas, lo que implica la carencia de un régimen democrático en sentido sustancial. Todo lo anterior, como es evidente, es, además, fuente de serias injusticias.

e) La suspensión carece de respuestas a la complejidad del mundo moderno. En materia administrativa su formalismo impide que actos notoriamente arbitrarios puedan paralizarse, al tiempo que permite la inexecución de actos que claramente se ajustan a la Constitución y a las leyes. Incluso el requisito de valorar la *aparición de buen derecho* para el otorgamiento de la medida cautelar derivado de jurisprudencia de la Suprema Corte<sup>25</sup> no ha sido entendido adecuadamente, lo que, salvo en el caso de clausuras, ha provocado que sea inoperante.

f) La suspensión en materia penal presenta un panorama desolador. Las últimas reformas en la materia publicadas en el *Diario Oficial de*

22 Pleno, tesis P. XXVII/97, novena época, *SJF*, t. V, febrero de 1997, p. 118.

23 Véase nuestro trabajo: "Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva ley de amparo", *op. cit.*, nota 10.

24 Al respecto afirma Ferrajoli que "...si el principio de mera legalidad había producido la separación de la validez y de la justicia y el cese de la presunción de justicia del derecho vigente, el principio de estricta legalidad produce la separación de la validez y de la vigencia y la cesación de la presunción apriorística de validez del derecho existente... en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución", *op. cit.*, nota 9, p. 66.

25 Pleno, tesis P/J 15/96, *SJF*, t. VI, abril de 1996, p. 16.

la *Federación* del 8 de febrero de 1999 provocan que la suspensión prácticamente sea inexistente.<sup>26</sup> La precaria situación de la suspensión en materia penal deriva de la falsa idea de que la indefensión de los gobernados ayuda al combate a la delincuencia y abate la impunidad. La experiencia demuestra que ninguno de estos rubros han disminuido, puesto que la grave inseguridad que padece el país no la provoca el juicio de amparo, sino una variada gama de factores que no es momento de comentar. Por lo demás, el que una persona sea procesada en libertad mientras se demuestra su culpabilidad no es impunidad; lo es el que por errores de los órganos persecutorios, los órganos jurisdiccionales se vean obligados a dictar sentencias absolutorias.

g) La aplicación libérrima y antiproteccionista de las causales de improcedencia provoca que un altísimo porcentaje de los juicios de amparo que se promueven sean desechados o sobreseídos. Tal actitud es contraria a la naturaleza misma de las improcedencias que como excepciones al principio de procedencia del amparo deben ser interpretadas de manera estricta y requieren prueba plena, amen de desconocer importantes precedentes dictados por la Suprema Corte en la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*.<sup>27</sup>

h) El sistema imperante en amparo directo propicia interminables reenvíos de los tribunales colegiados a los tribunales locales, en los que se han denominado “amparos para efectos”. Esto provoca morosidad en la resolución de los asuntos, vulnerando el principio de que la justicia sea

<sup>26</sup> La exigencia de hacer comparecer al quejoso ante el juez de la causa o el ministerio público genera un cambio de situación jurídica, con el consecuente sobreseimiento del juicio de amparo.

<sup>27</sup> Véase: Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXIII, p. 2215: “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRUCTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas”. Pleno, quinta época, *SJF*, t. I, p. 277: “SOBRESEIMIENTO. Debe dictarse tan luego como la causa que lo motive aparezca clara y definidamente comprobada”; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXV, p. 3030: “SOBRESEIMIENTO. Para que pueda decretarse en el juicio de amparo, debe mediar una causa de improcedencia plenamente comprobada, y por tanto, cuando existe duda sobre el alcance exacto del hecho o circunstancia en que se hace descansar la improcedencia, es indebido pronunciar el sobreseimiento”; Segunda Sala, tesis jurisprudencial 284, *Apéndice 1917-1995*, t. VI, materia común, p. 191.

pronta y expedita, a la vez que es germen de parte considerable del rezago que sufre el Poder Judicial de la Federación.

i) Por otro lado, la forma como se elaboran las tesis de jurisprudencia, propicia que se apliquen a un número indeterminado de casos que no responden a los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la integración de los criterios jurisprudenciales. Asimismo, el sistema vigente permite el establecimiento de tesis congeladas, con lo que se pierden las ventajas de la interpretación jurisdiccional y se estatuye una situación de inmovilismo más complicada que la de reformar una ley.

j) El sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia son figuras injustificables hoy día; pasan la factura de la ineficacia de la impartición de justicia a aquellos en favor de los cuales se crearon las instituciones judiciales.

k) El sistema de ejecución de sentencias de amparo es engorroso, complicado y, por ende, ineficaz.

l) El esquema de los recursos en el amparo es antitécnico, complejo y provoca costosos errores en los justiciables, quienes requieren asesoría de abogados altamente calificados para descifrar la oscuridad de los preceptos.

m) En general la Ley de Amparo vigente requiere ser leída junto con una enorme cantidad de precedentes —algunos de ellos contradictorios entre sí—, para ser entendida. Esto aunado a su deficiente y antigua técnica jurídica, la convierte en un mar de trampas procesales, más que en un medio claro, ágil y eficaz de defensa de los derechos fundamentales de todos los gobernados.

## *2. Principales avances contenidos en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo*

El Proyecto de Nueva Ley de Amparo elaborado por la comisión especial designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>28</sup> contiene trascendentes modificaciones a la institución del juicio de amparo que la modernizan y le permiten volver a ser un instrumento

<sup>28</sup> La comisión se integró por los señores ministros Humberto Román Palacios (coordinador) y Juan Silva Meza; los magistrados de circuito Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoa; el prestigiado maestro Héctor Fix-Zamudio; Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

eficaz en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados. Sin poder profundizar por razones de espacio sobre los cambios propuestos, nos limitamos a enunciar genéricamente algunos de ellos.<sup>29</sup>

a) Se amplía el ámbito protector del juicio de amparo para que proceda no sólo por violaciones a garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en tratados internacionales.

b) Se modifica la legitimación para acceder al juicio de amparo superando el limitado concepto de interés jurídico —equiparado con el derecho subjetivo—, para incorporar la figura del interés legítimo. Concepto con un gran desarrollo en el derecho comparado y que permitiría la tutela de intereses difusos y colectivos, así como la protección de la esfera jurídica de los particulares de ataques que si bien no lesionan un derecho subjetivo, sí afectan los derechos de los gobernados.

c) Se amplía el concepto de autoridad para los efectos del amparo, a fin de superar criterios formalistas y conceder la primacía a la naturaleza propia del acto, frente al carácter formal de quien lo emite. Con esto, el amparo será procedente no únicamente contra actos de las autoridades centralizadas del Estado y de organismos descentralizados, sino, además, en contra de particulares en ciertos supuestos.<sup>30</sup>

d) Se establece la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en los amparos contra normas generales, lo que supera las desventajas de la mal llamada *fórmula de Otero*. El efecto del sistema propuesto es que la determinación judicial de que una norma general es inconstitucional tenga efectos generales, una vez cumplidos los requisitos previstos en el proyecto. Asimismo, se prevé la misma generalidad a las interpretaciones de esa norma general conformes a la Constitución.

<sup>29</sup> Para un análisis más profundo sobre el proyecto de nueva ley de amparo véase: Zaldívar, Arturo, *op. cit.*, nota 13. Asimismo, hemos comentado el proyecto en nuestros trabajos: “Hacia una nueva ley de amparo”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001; “Breves comentarios sobre el proyecto de nueva ley de amparo”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva ley de amparo”, *op. cit.*, nota 10.

<sup>30</sup> Véase: Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva ley de amparo”, *op. cit.*, nota 10.

e) Se perfecciona la forma como opera la suspensión en todas las materias, a través de las siguientes medidas: *primero*, privilegiar la discrecionalidad de los jueces;<sup>31</sup> *segundo*, facultar al juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva; *tercero*, establecer expresamente como requisito para el otorgamiento de la suspensión *la apariencia de buen derecho*, pero se obliga al juez a ponderar entre este requisito y la no afectación del interés social; *cuarto*, otorgar efectos restitutorios a la suspensión, cuando la naturaleza del acto lo permita; *quinto*, establecer que la suspensión puede obligar a particulares, entre otros aspectos. Como se analizará en su momento, diversas propuestas contenidas en proyecto de la Comisión fueron desestimadas por la Corte.

f) Por lo que respecta a la suspensión en materia penal, se busca un equilibrio entre la eficaz persecución de los delitos y el principio de presunción de inocencia, mediante lo siguiente: *primero*, todos los aspectos indicados en el apartado que antecede son aplicables a la materia penal; *segundo*, en caso de ser procedente la suspensión, se establece un catálogo, dependiendo de la etapa procedimental en que se encuentre el asunto de origen, para establecer los efectos que tendría la medida cautelar; *tercero*, por primera vez se distingue entre la libertad caucional, que emana del proceso, y la libertad en el amparo, que deriva de una suspensión que se dicta en un juicio de control constitucional; *cuarto*, se entiende que suspensión implica, en principio, libertad; si bien este último aspecto ha sido matizado en la versión final por la Suprema Corte.

g) En materia de causales de improcedencia, en el proyecto de la Comisión se estableció expresamente que aquéllas eran de aplicación estricta y requerían prueba plena; también se llevaron a cabo algunas modificaciones a ciertas causales, algunas permanecen en la versión de la Corte, otras no fueron consideradas en la versión final.

h) Para superar los vicios en el amparo directo producto de los llamados *amparos para efectos* se propone: *primero*, la obligación de que en el amparo directo que se promueva, se aleguen todas las violaciones procesales que hayan ocurrido; si no se reclaman estas violaciones pro-

31 Nos referimos a la discrecionalidad interpretativa o judicial. Véase Igartúa Salaverría Juan, "Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Madrid, Civitas, CD-ROM de los números 1-100, abril de 1974 a diciembre de 1998.

cesales, o no las advierte de oficio el tribunal colegiado, en caso de estar en el supuesto de suplencia de la queja, no pueden ser materia de análisis de otro amparo; *segundo*, se prevé, además, la obligación del tribunal de precisar los efectos exactos de la sentencia que se dicta; *tercero*, esto se complementa con el amparo adhesivo, a efecto de que haya un equilibrio procesal entre las partes.

i) En relación con la jurisprudencia se modifican los requisitos para la elaboración de las tesis, a fin de incluir una relación sucinta de hechos y la identificación de la norma interpretada. La Corte en el proyecto modificado eliminó esta propuesta. Por otro lado, se preven mecanismos que eviten las *jurisprudencias congeladas*.

j) Por último, enunciamos otras propuestas que mejoran los procedimientos: se amplían los plazos genéricos para la promoción del amparo; se establecen nuevos requisitos de forma y de fondo para las sentencias; se reordenan los recursos; se elabora una nueva mecánica para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; se elimina el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, así como la jurisdicción concurrente y la acumulación; se reordenan los impedimentos y se distingue entre excusa y recusación; se reorganizan los incidentes; desaparece el Ministerio Público Federal como parte forzosa del juicio de amparo, salvo los casos de amparos contra normas generales; se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado, al tiempo que se incluye con ese carácter al ministerio público federal o local que actúe en el proceso del que deriva el amparo.

## V. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

En esta visión general es imposible realizar un análisis así sea superficial del complejo problema de la interpretación constitucional, sobre el cual, por lo demás, existe una abundante y autorizada bibliografía.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Sobre el tema de la interpretación constitucional existe una amplia y por demás conocida bibliografía, por lo que referimos sólo algunos trabajos para ubicar las cuestiones debatidas: Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale, 1962; Hart Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard, 1980; Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 7; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988; Brison, Susan J. y Sinnott-Armstrong, Walter (eds.), *Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation*, Boulder-San Fran-

Nuestra idea es simplemente insistir en la necesidad de profundizar en los criterios interpretativos de la Suprema Corte, a partir de una teoría de la Constitución que les de sustento y los justifique racionalmente.<sup>33</sup>

La labor a la que aludimos no es un desafío sencillo; en México carecemos de una tradición en la judicialización de los problemas políticos. Este es un reto novedoso, como muchos otros a los que hoy nos enfrentamos los mexicanos. Es sabido que determinar el contenido de las normas Constitucionales es una labor complicada. La Constitución, como cualquier ley, es susceptible de diversas interpretaciones. Pero la cuestión es más compleja en el caso de la Constitución, ya que las normas constitucionales prevén derechos de distintos contenidos y formulaciones normativas. La Constitución contiene normas de una gran amplitud, laxas, abstractas, indeterminadas que dificultan su especificación concreta. Contiene valores, principios y reglas.<sup>34</sup> Dichas cláusulas constitucionales —especialmente los valores y los principios— no son susceptibles de una sola solución interpretativa correcta. Además, la interpretación de la Constitución no puede ser confrontada con un cuerpo normativo de grado superior.

cisco-Oxford, Westview Press, 1993; Rakove, Jack N., *Interpreting the Constitution*, Bostón, Northeastern University Press, 1990; Perry, Michael J., *The Constitution in the Courts. Law or Politics?*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994; Jacob, Herbert, et al., *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1996; Guastini, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2000; García, Enrique Alonso, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984; Wolfe, Christofer, *La transformación de la interpretación constitucional*, Madrid, Civitas, 1991; Burt, Robert A., *The Constitution in Conflict*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1992; Beltrán, Miguel, *Originalismo e interpretación*, Madrid, Civitas, 1989; Bachof, Otto, *Jueces y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987; Wróblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1988; Wróblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001; Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989; Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988.

<sup>33</sup> Ya hemos tocado esta problemática con anterioridad, véase nuestro trabajo: “La reforma judicial. El nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia”, en Camacho Solís, Manuel (comp.), *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001.

<sup>34</sup> Para una análisis de la función de los valores, principios y reglas en la interpretación constitucional, véase por todos: Aragón, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990.

La interpretación constitucional exige el mayor cuidado y rigor argumentativo. El análisis constitucional de la política debe hacerse desde afuera de la política, de manera neutral, imparcial y con pretensiones de objetividad. Si no es así, el control pierde legitimidad y el órgano controlador se convierte en un actor más de la lucha política.

Lo anterior reviste la mayor importancia ya que la instancia límite en el control de constitucionalidad —entre nosotros la Suprema Corte— no puede estar sujeta a su vez a un instrumento de control jurídico. Sus resoluciones son inatacables, definitivas y deben ser obedecidas. Sin embargo, la aceptación social de sus determinaciones y el consenso sobre la bondad de que la Corte resuelva en definitiva los conflictos de constitucionalidad, depende del prestigio y del valor moral que adquiera el máximo Tribunal como instancia técnica, imparcial y neutral. Sin esta legitimidad social se resquebraja toda la ingeniería constitucional. Por eso se hace indispensable, iniciar un gran debate y una reflexión colectiva sobre el tipo de justicia constitucional que queremos los mexicanos. Para que se judicialice la política pero se evite politizar la justicia.

La Suprema Corte está obligada a resolver los asuntos a partir de una interpretación en la cual se cumpla con un riguroso método jurídico. El análisis de constitucionalidad de los jueces debe distinguirse del conocimiento de la Constitución a través del método político. Debe desarrollarse un sólido razonamiento, que contenga argumentos que justifiquen suficientemente el sentido de la resolución. Que si bien la decisión pueda ser discutible no sea viable calificarla de arbitraria. En suma, como sostiene Wróblewsky, “la interpretación constitucional debe presentarse como una decisión interpretativa apropiadamente justificada”.<sup>35</sup>

Para ello hace falta construir desde la Corte y junto con ella una teoría constitucional de la cual carecemos. Debemos debatir: ¿qué criterios interpretativos deben prevalecer?, ¿qué concepción constitucional debe servir como punto de partida?, ¿cómo garantizar gobernabilidad y control del poder?, ¿cómo lograr la mayor eficacia en la protección de los derechos fundamentales?, ¿qué valores sociales deben iluminar la interpretación de la norma fundamental?, ¿de dónde deben extraerse y en qué forma?, etcétera.

Ante la ausencia de controles de tipo jurídico sobre el órgano límite se hace indispensable, como ocurre en todas las democracias modernas,

35 *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica, cit.*, nota 32, p. 114.

que la opinión pública y especialmente la comunidad jurídica, analice, debata y critique constructivamente las resoluciones de la Suprema Corte. Asimismo, es necesario que los integrantes del máximo tribunal estén atentos y sean sensibles a las reacciones que provocan sus fallos en la sociedad.

En gran medida la democracia mexicana se juega su futuro en la actividad de la Suprema Corte, constituida como tribunal constitucional y como el gran árbitro de los conflictos de poder. Por esa razón la sociedad no puede aislarse de la labor que realiza la Corte, sino se debe propiciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos. La nueva constitucionalidad implica, entre otras cosas, una nueva cultura constitucional que sirva de sustento a la democracia mexicana.