

Primera edición: septiembre de 2005
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN-970-712-513-6

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su Reestructuración

Doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

 **Centro de Consulta de
Información Jurídica
Biblioteca**

10 Años de la Novena Época

Discursos

10 Años

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo
Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la Coordinación de
Compilación y Sistematización de Tesis*
Lic. Laura Verónica Camacho Squivias
Directora General de Difusión
Dr. Lucio Cabrera Acevedo
Director de Estudios Históricos

Presentación

En 1995 entró en vigor una reforma constitucional que modificó sustancialmente el Poder Judicial de la Federación, sobre todo en cuanto a la integración y las funciones de la Suprema Corte de Justicia. Con dicha reforma, dio inicio la Novena Época de la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Con ese motivo, en febrero de 2005, iniciaron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación los festejos conmemorativos de los primeros diez años de dicha reforma, con la exposición de una serie de conferencias impartidas por destacados juristas, tanto mexicanos como extranjeros. Además de los señores Ministros de nuestro Máximo Tribunal, participaron como ponentes algunos integrantes de tribunales constitucionales de América y Europa, así como investigadores nacionales de primer nivel. Sus intervenciones, que permitieron comprender el difícil pero relevante papel

jugado por la Corte se presentan íntegramente en esta colección
titulada *10 Años de la Novena Época. Discursos*.

Ministro Mariano Azuela Güitrón
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*

*La Trascendencia de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación a diez
años de su Reestructuración*



Doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Conferencia pronunciada por el Doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la celebración del décimo aniversario de la reestructuración de este alto Tribunal. Salón del Pleno, México, D.F., 11 de febrero de 2005.

Antes que nada, quiero expresar mi agradecimiento a las señoras y señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su amable invitación para participar en estas mesas redondas, considero un altísimo honor formar parte de este encuentro académico en que se conmemoran los diez años de la reestructuración del Máximo Tribunal de nuestro país; como lo es también compartir esta mesa con dos brillantes juristas, como lo son el admirado y respetado Ministro Juan Silva Meza y el señor Magistrado Jaime Araujo Rentería, Presidente de la Corte Constitucional de Colombia.

El tema de los efectos de las sentencias de los tribunales constitucionales reviste, sin duda, la mayor relevancia; es un tema en relación con el cual se han venido haciendo a lo largo de los años una serie de tipologías, más o menos complejas, que no tienen solamente una utilidad teórica o académica, sino que adquieren una importancia pragmática fundamental, porque a través de estos

esfuerzos se ha tratado de ir afinando qué es lo que hacen los tribunales constitucionales y cómo lo hacen.

Como ya lo expresé, el análisis de las tipologías de los efectos de las sentencias de los tribunales constitucionales es esencial para la comprensión de la justicia constitucional contemporánea; sin negar la gran importancia de este enfoque, me voy a permitir dar un enfoque distinto a mi presentación; más que desarrollar las diversas tipologías de los fallos de constitucionalidad, pretendo llevar a cabo unas breves reflexiones, meramente enunciativas, sobre la importancia de la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante estos primeros diez años de su reestructuración. Me he decidido por este tratamiento en virtud de que, en primer lugar, el estudio de las tipologías sobre los efectos de las sentencias de los tribunales constitucionales es materia de las ponencias de los distinguidos juzgadores constitucionales con quienes comparto esta mesa y, en segundo término, porque considero importante el análisis de la trascendencia de la labor de la Suprema Corte con motivo de la celebración de los diez años de su reestructuración.

De tal suerte, me interesa compartir con ustedes algunas breves reflexiones, necesariamente superficiales, sobre cuál ha sido la trascendencia de la labor de la Suprema Corte en estos diez años. Hemos de convenir que la importancia de la labor que ha venido desarrollando la Suprema Corte como tribunal constitucional, deriva del contenido de sus fallos, de los efectos de sus resoluciones. De donde se sigue que hablar del papel de la Suprema Corte es tratar de desentrañar la relevancia de sus resoluciones.

Sin embargo, debo aclarar que no es mi intención, en este momento, hacer un estudio de sentencias concretas que ha dictado

la Suprema Corte, ni siquiera hacer una referencia general sobre cuáles han sido las líneas programáticas o ideológicas de las diferentes resoluciones, tampoco de los métodos interpretativos que ha venido ensayando nuestro tribunal constitucional durante la novena época. Mi finalidad es más modesta; es la de referirme en un nivel muy general a qué es lo que ha sucedido en el sistema jurídico mexicano, y en menor medida, en la sociedad mexicana, a partir de la labor de la Suprema Corte de Justicia a diez años de la reforma de la justicia constitucional.

Me parece que es importante compartir algunas ideas sobre cuál era el estado de nuestro país desde el punto de vista de justicia y desde el punto de vista político, previo a la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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. 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.

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 política en un sentido técnico. 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 en algunas materias. (La Constitución mexicana conserva el anacronismo de denominar garantías individuales a los derechos fundamentales). Aun 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. 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 —no es necesario insistir en que esa prueba era imposible—.

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. 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 tendientes 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—.

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 esta breve ponencia. Sin embargo, debe reconocerse que 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 Ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios, 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 transfor-

mación 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.

Hoy la Constitución se enfrenta a un escenario político y social diferente. Una vez lograda la alternancia en el Ejecutivo Federal, vivimos 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, como ha sostenido con lucidez Manuel Aragón.

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 y la democracia sustancial sólo se cumple cuando se respeta la Constitución y, en especial, lo referente a los derechos fundamentales, es evidente que se requieren garantías procesales eficaces que hagan realidad el concepto del control y la plena vigencia de la normativa constitucional. El nuevo paradigma del derecho constitucional es el de un derecho constitucional social, democrático y, ante todo, garantista, pues esta última característica es la que permite la eficacia de las anteriores.

Hoy 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 —una vez asegurada su independencia y 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.

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, 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.

Dentro de este marco y a la luz de las premisas anteriores, me parece que algunas de las consecuencias que ha traído la labor de la Suprema Corte en estos diez años, podrían ser las siguientes:

Primero, dotar de un auténtico carácter normativo a la Constitución. Hoy resulta claro que la Constitución es una norma jurídica, es un cuerpo normativo vinculante para gobernantes y para gobernados; hemos superado el constitucionalismo nominal y hemos arribado a un constitucionalismo pleno desde el sentido normativo.

En México tenemos una paradoja curiosa, nunca se ha negado a la Constitución su carácter normativo, como sucedió en Europa, por lo menos hasta el primer cuarto del siglo pasado. Sin embargo, a pesar de que teóricamente la Constitución siempre se ha considerado una norma jurídica, durante gran parte de nuestra historia no hemos asumido las consecuencias de que la Constitución sea norma jurídica. Teníamos una especie de simulación constitucional en esta materia.

La intervención marginal de la Suprema Corte de Justicia en asuntos de relevancia política, a la que ya hemos aludido, impidió una aplicación plena de la Constitución en un sentido normativo; la normatividad constitucional estuvo limitada a las materias en las cuales se ejercía un control jurisdiccional eficaz por parte del Poder Judicial Federal.

La cotidiana labor de la Suprema Corte durante estos diez años ha significado la normalización del carácter normativo de la Constitución.

En segundo lugar, la actividad de la Suprema Corte ha traído como consecuencia fijar los presupuestos mínimos para el establecimiento de una democracia sustancial y de un Estado jurisdiccional de derecho. ¿Qué significa esto? Que hoy, entre nosotros, ya no es discutible que el control es un elemento indispensable del concepto de Constitución y contamos con un órgano imparcial que obliga a los actores políticos a ajustar sus actos y sus normas a lo que marca la propia Constitución; de tal suerte que a través de la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte se tiende a la consolidación de una democracia constitucional, en la cual el ascenso al poder y su ejercicio se rigen por lo dispuesto por la norma constitucional, de lo cual se sigue que el ejercicio de la política requiere legitimarse a través de un ejercicio constitucionalmente correcto.

En tercer lugar, la actuación de la Suprema Corte ha coadyuvado al establecimiento de un nuevo orden constitucional en México, que se caracteriza por un mayor dinamismo y que se deriva de una necesaria e indispensable relectura de la Constitución mexicana.

En efecto, la Suprema Corte a través de estos años ha tenido que abordar, no sin problemas, tres retos: uno, el ejercicio de nuevos métodos interpretativos que exigen mayor rigor argumentativo y un esfuerzo de congruencia entre las distintas sentencias que se dictan; otro, la interpretación de instituciones constitucionales de maneras distintas a los criterios tradicionales; así como enfrentarse al análisis de problemas constitucionales que no habían sido sometidos a un control de tipo jurisdiccional.

A través de los problemas arriba aludidos, la Suprema Corte ha venido configurando ese nuevo orden constitucional, por lo que se

hace imperiosa, como lo ha sostenido desde hace tiempo el Ministro José Ramón Cossío, la elaboración de una teoría constitucional desde la propia Suprema Corte.

En cuarto lugar, desde el punto de vista académico, el nuevo papel de la Corte ha obligado a la academia mexicana a estudiar el derecho constitucional de una forma distinta. No me parece exagerado afirmar que con la Novena Época inicia también una nueva dogmática constitucional en México, el estudio del derecho constitucional no sólo no puede hacerse al margen de la labor que viene realizando la Corte, sino que cada vez más tiene que tomar como punto de partida y centro de discusión las resoluciones de la Suprema Corte.

Del mismo modo, merece destacarse el establecimiento del estudio científico del derecho procesal constitucional en México, como una rama autónoma del derecho.

En quinto lugar, me parece que la labor de la Corte ha permitido también la posibilidad de que, en sede jurisdiccional, se coadyuve al establecimiento de una reforma del Estado, que no ha sido factible hasta este momento en sede legislativa. Basta un caso para acreditar mi punto de vista: la resolución que se dictará en la controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos de la Federación, cualquiera que sea el sentido de la sentencia de la Corte, va a incidir en la reforma del Estado.

En sexto lugar, me parece que la labor de la Corte ha aportado a una nueva cultura de la constitucionalidad, que reconociendo el valor normativo de la Constitución, entienda que el Estado de derecho

y el Estado democrático se implican recíprocamente. La Corte ha ayudado a entender que el derecho debe ser el método normal de solución de conflictos y que, consecuentemente, deben asumir los actores políticos con responsabilidad las resoluciones de los tribunales.

He sostenido desde hace tiempo que el gran problema de México es la carencia de una cultura de legalidad. A lo largo de la historia de nuestro país, no sólo como Estado independiente sino desde la Colonia, el derecho no ha tenido pretensiones de legitimidad en la ciudadanía; se le ha considerado un instrumento en manos de los poderosos y a los jueces un elemento más de este instrumento de poder. Creo que mientras no avancemos a una auténtica cultura de legalidad, en la cual se respete el derecho y las decisiones de los jueces, tampoco vamos a poder avanzar como país democrático. La circunstancia de que la Suprema Corte esté resolviendo todos los días asuntos de gran relevancia, y que tanto sus discusiones como sus fallos tengan una importante difusión entre la opinión pública, ha venido coadyuvando de manera incipiente a lo que pudiera ser el establecimiento de una nueva cultura de la constitucionalidad y de legalidad en nuestro país.

En séptimo lugar, creo que la labor de la Corte ha implicado cambios sustanciales a la manera como se planea y se hace la política. Me parece innegable que todo actor político, al plantear sus escenarios para la lucha y la contienda política, tiene que tomar en cuenta que al final, esa política que él planteó va a ser justiciable; y esto, necesariamente genera que el derecho constitucional permee, cada vez más, el campo de la política. Hacer una proyección política al margen de lo que la Corte puede decidir, podría tener consecuencias desastrosas para el actor político que cometiera tal omisión.

De todo lo anterior se sigue que las sentencias de la Suprema Corte han tenido una gran trascendencia, no solamente en el ámbito jurídico constitucional y político, sino también en el terreno cultural.

Esto último ameritaría, como es obvio, una discusión sistémica mucho más profunda, que analice con una metodología adecuada las consecuencias que tanto en el derecho como en la política, así como en la sociedad toda, han tenido las resoluciones de la Suprema Corte; asimismo, que nos permita una aproximación para entender de qué forma la nueva Suprema Corte, constituida como tribunal constitucional, ha venido construyendo un nuevo constitucionalismo, una forma distinta de plantear la política, y las simientes de una renovada manera de entender la constitucionalidad y la legalidad.

Las breves puntualizaciones que hemos comentado son suficientes, a mí entender, para celebrar este décimo aniversario.

Con todo, hay que reconocer que falta camino por recorrer. Hay todavía puntos en la agenda pendiente, dos de ellos me parecen de especial relevancia:

Primero, la necesidad de concretar la reforma profunda del juicio de amparo, que lo actualice y le permita responder de manera eficaz a la exigencia de justicia de los gobernados ante los retos de la modernidad y de la evolución del derecho público contemporáneo.

Es sabido que 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, ha sido elevado a iniciativa de ley

por un grupo plural de senadores de la República. Por ello, no está de más hacer una breve síntesis de los problemas que enfrenta nuestro juicio constitucional y los avances que se contienen en el citado proyecto.

Basta una rápida mirada a la Ley de Amparo vigente y a los criterios interpretativos dominantes para concluir que es urgente la evolución del juicio de amparo. 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 en relación con las fracciones II y III del 103 —que refieren la invasión de esferas—, la Corte ha sostenido desde tiempos remotos que se subsumen en la primera —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, por regla general, 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, 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 constitucional 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, 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.

- d. La relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada *fórmula 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, 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 inejecución de actos que claramente se ajustan a la Constitución y a las leyes. Incluso el requisito de valorar la *apariencia de buen derecho* para el otorgamiento de la medida cautelar derivado de jurisprudencia de la Suprema Corte 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 reformas en la materia publicadas en el *Diario*

Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1999 provocan que la suspensión prácticamente sea inexistente. 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, amén de desconocer importantes precedentes dictados por la Suprema Corte en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*.
- 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 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; 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.

Para responder a ello, en el proyecto de nueva Ley de Amparo se contienen, entre otros, los siguientes avances:

- 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 su esfera jurídica.
- 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 sería procedente no únicamente contra actos de las autoridades centralizadas del Estado y de organismos descentralizados, sino además, en contra de particulares en ciertos supuestos.
- 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 Otero*. El efecto del sistema propuesto es la determinación judicial de que una norma general que es inconstitucional

tenga efectos generales, una vez cumplidos los requisitos previstos en el proyecto. Asimismo, se prevé la misma generalidad a las interpretaciones conformes a la Constitución de esa norma general.

- e. Se perfecciona la forma como opera la suspensión en todas las materias, a través de las siguientes medidas: primero, privilegiar la discrecionalidad interpretativa de los jueces; 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.
- 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, en los términos que no es posible analizar en este momento.

- 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 las causales, algunas de ellas permanecen en la versión revisada por la Suprema 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 procesales, o no las advierte de oficio el Tribunal Colegiado, en caso de estar en el supuesto 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 eliminó esta propuesta. Por otro lado, se prevén mecanismos que eviten las *jurisprudencias congeladas*.

- j. Por último, enuncio 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 amparo 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.

Aunque el trámite legislativo sobre la iniciativa, hasta donde sabemos, sigue su curso, es importante destacar que gran parte de los avances que se contienen en el proyecto pueden lograrse a través de la interpretación del Poder Judicial de la Federación; ejemplo de esto es el criterio de la Suprema Corte sobre la forma en que deben ser analizados los conceptos de violación en amparo directo; por ello, con independencia de que se expida una nueva Ley de Amparo, la actualización del amparo mexicano es una agenda pendiente en la labor de los juzgadores federales. No negamos

que se han dado pasos en este sentido, pero es necesario perseverar en esta línea.

El segundo aspecto de la agenda pendiente de la Suprema Corte a diez años de su reestructuración es de la mayor trascendencia, y tiene que ver con la necesidad de lograr un mayor desarrollo, recreación y efectividad de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y de los derechos humanos previstos en tratados internacionales, a través de las resoluciones de la propia Suprema Corte.

Durante estos diez años, la Suprema Corte ha tenido que resolver una gran cantidad de asuntos en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Asuntos éstos de la mayor relevancia y de los cuales deriva el importante papel que viene desempeñando nuestro tribunal constitucional, al cual me he venido refiriendo a lo largo de esta ponencia.

Sin embargo, la necesidad de atender este tipo de asuntos ha provocado la delegación a los Tribunales Colegiados de Circuito de casi la totalidad de los asuntos en materia de amparo, lo que ha generado algunas desventajas: la más grave es la falta de discusión y de análisis de los grandes temas en materia de derechos fundamentales y de derechos humanos de fuente internacional en el seno de la Suprema Corte. No desconozco que existen, sin duda, asuntos en los cuales la Corte ha estudiado problemas de derechos fundamentales, pero la proporción frente a casos en los que se plantean conflictos entre poderes es mínima.

Me parece de extraordinaria importancia que la Suprema Corte tenga la oportunidad de pronunciarse sobre los alcances y el desa-

rrollo de los derechos fundamentales. Esta labor debe hacerse sin perjuicio de su papel como controlador de las esferas competenciales de los diversos órganos del Estado. Por ello debe de meditar sobre algún mecanismo que permita al Máximo Tribunal acometer el tema de los derechos fundamentales. Quizás alguna facultad de atracción especial, mediante la cual se detecten aquellos asuntos que puedan revestir un problema interpretativo de cierta relevancia, que permita que el nuevo constitucionalismo de los derechos sea una realidad en México, a la par que se ha venido desarrollando un nuevo constitucionalismo de las esferas competenciales de los poderes.

No es exagerado afirmar que la verdadera justicia constitucional y la existencia de una auténtica democracia sustancial depende del desarrollo y de la efectividad de los derechos fundamentales. El paradigma contemporáneo del Estado constitucional garantista sólo puede alcanzarse mediante la labor cotidiana de los órganos de control constitucional para la defensa y promoción de esos derechos. Hay que recordar, con Ferrajoli, que "el garantismo, como técnica de limitación y de disciplina de los poderes públicos, puede ser considerado como el rasgo más característico estructural y sustancial de la democracia". En este sentido, la actividad de la Suprema Corte es esencial, a efecto de establecer los grandes lineamientos en el desarrollo interpretativo de los derechos.

Así ha sucedido en otras latitudes. Si tomamos como ejemplo, entre otros, el de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, quizás el Tribunal de Constitucionalidad más famoso y célebre en el mundo, advertimos que la Suprema Corte Americana revolucionó el derecho constitucional a través de la interpretación de los derechos.

Estos diez años, si se me permite una generalización, han sido los años del control de las esferas competenciales de los poderes. El reto es que los próximos diez años, —sin descuidar la labor que hasta este momento ha realizado la Corte—, sean los años del desarrollo de los derechos fundamentales. Es momento, utilizando el título de un célebre libro, de tomarnos los derechos en serio.

Muchas gracias

**BIBLIOTECA DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en septiembre de 2005 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Nuevo Milenio, S. A. de C. V. Se utilizaron tipos Shelley Volante BT de 24 puntos y Palisade de 6, 7, 8, 9 y 10 puntos. La edición consta de 1,500 ejemplares impresos en papel couché mate de 100 gr.