

INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra inmerso en la vorágine de la gran ola del cambio con una velocidad nunca antes vista. No es éste el lugar para analizar la complejidad que enfrenta la comunidad internacional en su conjunto y en cada uno de los Estados que la componen. Simplemente debemos reconocer que México no es ajeno a este fenómeno, pero que, además, en el caso de nuestro país se agregan las particulares e inéditas circunstancias políticas y sociales por las que atraviesa. El cambio parece ser el signo de los tiempos que estamos viviendo. Aunque la idea del cambio da la impresión, en ocasiones, de convertirse en un lugar común carente de sustancia, no deja de ser una patente realidad que hay que acometer como una oportunidad de tener una sociedad mejor. Ante el cambio no puede haber indiferencia, obliga a replantear las ideas y las acciones en todos los ámbitos de la sociedad.

Es frecuente que en los grandes momentos de cambio ocurran *chocques ideológicos* entre los que pretenden que las cosas no se modifiquen y que, incluso, niegan la existencia del fenómeno del cambio, y quienes impulsan el cambio y las adecuaciones que permiten avanzar hacia estadios de vida más civilizados. Para los conservadores sólo el pasado importa, a él hay que rendirle culto; para los progresistas el pasado debe servir de impulso hacia el futuro. Para los conservadores hay que repetir las mismas recetas, aunque los problemas sean distintos; para los progresistas es necesario adecuar las soluciones a las nuevas realidades. Para los conservadores basta ignorar la dinámica social; para los progresistas el dinamismo de la sociedad es un hecho, y como tal debe analizarse, enfrentarse y aprovecharse.

México está frente a un gran reto. Después de más de setenta años de un régimen autoritario, se ha logrado la alternancia democrática a través, curiosamente, de las instituciones que dieron sustento al anterior régimen. Transición pacífica y exitosa. Empero, éste ha sido sólo el primer paso. Tenemos por delante lo más difícil: el adecuado funcionamiento

de un régimen democrático, con gobernabilidad y con eficaces controles al ejercicio del poder; un sistema democrático en sentido pleno que se identifique cabalmente con el Estado de derecho; un sistema abierto a la sociedad. Tenemos la responsabilidad de romper el círculo de nuestra historia independiente entre anarquía y autoritarismo. Los mexicanos debemos ser capaces de operar eficazmente en la democracia, so riesgo de que ésta sea abandonada como el camino deseable por la mayoría de los mexicanos.

En este escenario es importante destacar la nueva y trascendente función que le toca jugar al Poder Judicial de la Federación y, en especial, a la Suprema Corte de Justicia a partir, también, de rescatar la función de la Constitución como auténtica norma jurídica.

En efecto, durante el régimen priísta la Constitución desempeñó en México una función más de programa político y de instrumento legitimador del grupo gobernante que 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, pero su análisis excedería los alcances de esta introducción—.

Así, 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.

Hoy, la Constitución se enfrenta a un escenario político y social diferente. Se ha logrado la alternancia en el Ejecutivo Federal. Vivimos en un régimen más plural y participativo. Con el cambio de régimen se

INTRODUCCIÓN

XXI

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 democracia no se agota en lo electoral, comienza con ello. Una democracia en sentido pleno exige el respeto de la norma constitucional, en especial en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales de los gobernados y de las garantías procesales para que éstos sean realmente eficaces. En las democracias modernas el principio de mayoría opera con absoluto respeto de los derechos de las minorías. Sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia.¹

Requerimos de una nueva constitucionalidad que implique, entre otras cosas, un cambio de mentalidad para entender el nuevo papel de la Constitución. No es lo mismo una Constitución como programa político para venerarse que como norma jurídica que debe cumplirse.

Hoy, 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 autonomía— un relevante papel en la construcción de la democracia mexicana.

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. Con toda razón ha afirmado el

1 Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 7; *id.*, *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi, 1990, p. VII.

distinguido jurista español Manuel Aragón que todo Estado de derecho verdadero es un Estado jurisdiccional de derecho.²

Esto requiere, como ya se indicó, 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.

Sin embargo, este no es un reto sencillo; no tenemos tradición en la judicialización de los problemas políticos. 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. Dichas cláusulas constitucionales no son susceptibles de una sola solución interpretativa correcta.

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 em-

2 Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 141. En el mismo sentido nos pronunciamos 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.

INTRODUCCIÓN

XXIII

bargo, 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.

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 que forma?, etcétera. No es posible interpretar la Constitución sin una previa teoría de la Constitución.³

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

3 Aragón, Manuel, *Constitución y control*, cit., p. 130.

piciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos.

Dentro de este marco teórico se ubica la necesidad de que se expida una nueva Ley de Amparo. La complejidad social, las nuevas categorías jurídicas y el fortalecimiento de un auténtico Estado democrático no puede enfrentarse a través de una institución procesal que respondía a otra realidad y que, además, tradicionalmente ha sido interpretada de manera conservadora y anacrónica. Si nos tomamos los derechos en serio —para utilizar a préstamo el célebre título de Dworkin—, debemos contar con instrumentos procesales que más allá del discurso defiendan a los gobernados de los ataques y desconocimientos a sus derechos fundamentales y que hagan posible la actualización de los *nuevos derechos*.

El juicio de amparo ha sido la institución jurídica más importante de nuestro país, de la cual legítimamente nos hemos sentido orgullosos los mexicanos. Nuestro instrumento procesal sirvió de inspiración a los regímenes de justicia constitucional en diversas partes del mundo. Empero, al detener su evolución hace varias décadas, quedó rezagado incluso en relación con sistemas que originalmente recibieron influencia del amparo mexicano. Y, lo que es más grave, dejó de proteger cabalmente los derechos fundamentales de los particulares. Los únicos beneficiados con este orden de cosas han sido las autoridades y la vanidad de algunos profesores de amparo. Los afectados son la inmensa mayoría de los gobernados. Por ello, la casi unanimidad del foro mexicano y de la academia, así como los servidores públicos responsables, se han pronunciado en favor de una nueva Ley de Amparo que modernice a la institución procesal por excelencia en México, en beneficio de la mayoría de los gobernados.

Por otro lado, es menester optar por un juicio de amparo que tenga como finalidad la protección de la Constitución, y no sólo con visión de defensor de intereses concretos e individuales. En la actividad del Poder Judicial para la construcción de un orden democrático, el amparo no puede permanecer al margen, entre otras cosas, porque quedaría a medio camino la consolidación democrática y el papel de los jueces como *árbitros* de las cuestiones constitucionales. Lo que no se controla da pie a la arbitrariedad y el abuso; extremos éstos ajenos como conducta habitual en los sistemas democráticos en sentido pleno. El control constitucional, aun el referido a la defensa de los derechos fundamentales, tiene

INTRODUCCIÓN

XXV

una misión amplia en la estructuración de todo el orden jurídico y en la funcionalidad de la norma constitucional como marco obligatorio del ejercicio del poder público. La teleología del juicio de amparo debe tender no únicamente a la protección del individuo, sino a la defensa del orden constitucional, así sea a partir de los derechos fundamentales. Sin entender la inédita y compleja realidad y sin asumir la trascendente misión a la que está llamada la justicia constitucional en nuestro país es imposible discutir, con un mínimo de seriedad, el futuro del juicio de amparo mexicano.

El presente libro tiene su origen en la tesis que para optar por el grado de doctor en derecho presentamos ante el jurado integrado por los distinguidos profesores: Genaro David Góngora Pimentel, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Ruperto Patiño. Su objeto es el de demostrar que el juicio de amparo se encuentra desfasado con la realidad y que es incapaz de dar respuesta a los problemas que el dinamismo social y el derecho moderno presentan para la defensa de los derechos de los gobernados. A partir de ahí, acreditaremos la necesidad de que se expida una nueva Ley de Amparo que actualice y modernice nuestra importante institución procesal. Asimismo, pretendemos justificar la bondad y pertinencia de los principales cambios que se proponen en 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.

Para lograr nuestra finalidad, en el capítulo primero trataremos de dar respuesta a la interrogante de si es necesaria una nueva Ley de Amparo. Analizaremos, además, los principales problemas que enfrenta nuestra institución procesal; reseñaremos el programa de trabajo de la Comisión redactora, y enunciaremos los principales avances del proyecto de nueva Ley de Amparo.

En el capítulo segundo se estudia el ámbito de protección del juicio de amparo; los alcances de la protección en el sistema vigente, y la propuesta de ampliar dicho ámbito de protección, tal como se contiene en el proyecto de nueva Ley de Amparo.

En el capítulo tercero se trata el importante tema del interés jurídico, sus limitados alcances y la desprotección para los gobernados que de él se deriva. Asimismo, se explica y justifica la incorporación del interés legítimo como una forma de ampliar de manera importante la legitima-

ción para acceder al juicio de amparo, para la protección, entre otros, de los intereses difusos y colectivos.

El concepto de autoridad para los efectos del amparo es otro de los grandes temas de discusión en la modernización de nuestro juicio constitucional. En el capítulo cuarto se trata su evolución y alcances actuales, así como la propuesta de mejoramiento que se contiene en el proyecto de nueva Ley de Amparo.

Pocos temas impactan tanto en el funcionamiento del juicio de amparo como el de la suspensión. En el capítulo quinto se estudia su operatividad de conformidad con la legislación vigente; destacando sobre todo los problemas en las materias penal y administrativa, para después analizar las importantes modificaciones que se plantean en el proyecto.

En el capítulo sexto se analiza uno de los temas de mayor trascendencia en el debate sobre una nueva Ley de Amparo, nos referimos a la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme. Se estudia el origen del principio de relatividad de las sentencias de amparo, mal llamado *fórmula de Otero*, y la forma como funciona el amparo en contra de normas generales. Después se examina la propuesta de la Comisión redactora de incluir la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme. Se justifica su inclusión y se estudian sus alcances.

Por último, se lleva a cabo un análisis de otros aspectos relevantes contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo, como son: los llamados “amparos para efectos” en los juicios de amparo directo; la improcedencia; los incidentes; la jurisprudencia; la suplencia de la queja; la procedencia del amparo indirecto; la procedencia de amparo directo; para concluir con la enunciación de algunos otros aspectos importantes.

El proyecto de nueva Ley de Amparo es producto del trabajo y las ideas de todos y cada uno de los integrantes de la Comisión redactora. En su seno las discusiones se dieron en un clima de respeto y apertura; todos aportaron, todos cedieron cuando fue necesario, para lograr un producto de consenso. En un sentido más amplio, el proyecto es producto de casi la totalidad de la comunidad jurídica que se pronunció en los diversos foros al efecto organizados. No obstante, los errores en la justificación y explicación del proyecto son sólo responsabilidad de quien suscribe estas líneas.

INTRODUCCIÓN

XXVII

No podría concluir esta introducción sin expresar mi gratitud a todas aquellas personas sin las cuales hubiera sido imposible la realización de este trabajo. En primer lugar, a mi maestro Genaro David Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la dirección de este trabajo, por aceptar ser sinodal en mi examen de grado y por su constante apoyo académico; jurista y maestro en toda la extensión de la palabra; elemento fundamental en la construcción del nuevo Estado constitucional mexicano. A los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia por haberme designado miembro de la Comisión redactora de la nueva Ley de Amparo. En especial a los ministros Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza, quienes fueron piezas fundamentales para lograr una discusión abierta y constructiva en la Comisión redactora; dejaron en el perchero su alta investidura para utilizar como única arma la de la razón; gracias por su confianza y su tolerancia. Al maestro Héctor Fix-Zamudio de quien soy deudor intelectual desde hace tiempo; su grandeza académica y personal resultó esencial en la Comisión redactora; le agradezco, además, todas sus enseñanzas y su generosidad al haber aceptado ser parte del jurado de mi examen doctoral. A mis compañeros de la Comisión redactora del proyecto de nueva Ley de Amparo, magistrados Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoa, así como a mis amigos Xavier Quijano y José Ramón Cossío, este último con quien me unen, además de la amistad, visiones académicas compartidas. A Diego Valadés por su generosa y frecuente hospitalidad en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su amable invitación para que este trabajo sea publicado por el Instituto, lo que honra a cualquier autor, y por formar parte del sínodo de mi examen para obtener el doctorado. A Jorge Carpizo, quien me motivó a escribir y generosamente aceptó estar en el jurado de mi examen de grado. A Ruperto Patiño, director de la División de Estudios de Posgrado, por todas las facilidades que me otorgó para la presentación de mi examen. A Teresa Aguilar Álvarez, quien como representante de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal fue parte de los trabajos de la Comisión redactora; su inteligencia y amabilidad le ganaron el aprecio de todos. No debo dejar de mencionar a Nicolás Lerma y Roberto Vila, secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia, quienes empezaron como apoyo de la Comisión redactora y de *facto* se integraron a ella; sin duda, en ellos tendremos a dos excelentes jueces federales. A Juan de

XXVIII

INTRODUCCIÓN

Dios Gutiérrez Baylón, quien me presionó, incluso a través de alguna *trampa*, para elaborar este trabajo. A mis socios y amigos Fabián Aguinaco y Antonio Arámburu por su apoyo solidario para que fuera posible la elaboración de este estudio. Por último, pero antes que nadie, a mis dos Marianas, mi esposa y mi hija; a la primera le agradezco, entre otras tantas cosas, su apoyo de siempre, su compañía constante, sus consejos, y la revisión de la versión final del manuscrito de este trabajo; a ambas les expreso mi gratitud por su paciencia, comprensión y cariño en las largas horas de ausencia, en casa y fuera de ella, durante los trabajos de la Comisión redactora y la elaboración de este estudio; sin ellas nada hubiera sido posible; este trabajo es producto del amor que les tengo y es fruto que con amor les entrego.