

EL JUICIO DE AMPARO HOY

Sergio Salvador AGUIRRE ANGUIANO*

SUMARIO: I. *A manera de introducción*. II. *El juicio de amparo en México y en el mundo*. III. *Situación actual del juicio de amparo*. IV. *Reflexión final*. V. *Bibliografía*.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

“Bajo los más diversos cielos —escribe Claudio Magris, el célebre literato italiano— y en las épocas más heterogéneas, la literatura parece invadida por una negación del derecho y de la ley”,¹ que rechaza, generalmente, confundiendo e identificando los dos términos y las complejas realidades que ellas contienen. Para fundar su aparentemente sorpresiva aseveración nos propone el recuerdo de un pasaje de Kafka, donde éste sostiene que la ley, recalcada en el puntilloso formalismo judío —aunque, agrega Magris, no exclusivamente en él— sitúa al individuo fuera de la vida, fuera del territorio del amor y lo avoca peligrosamente a la comisión del pecado quizás más grave de todos: el de evitar mezclarse con la oscuridad y con lo impuro de la vida, es decir, el de pretender ser puro, orgullosamente libre de la culpa, que lo aleja de los hombres y lo condena a quedarse siempre a las puertas de la ley.²

Desde luego, la dura mención que Magris hace del divorcio entre la ley y la literatura no responde en modo alguno a un afán de invocar un naturalismo distraído, donde las letras apuesten por la ausencia del orden y la responsabilidad de la vida del hombre en sociedad. Nada más alejado de la verdad. Su intención apunta con claridad a la convicción de que la ley debe ser siempre un instrumento al servicio del hombre, que lo prodigue de medios y elementos protectores de sus derechos, para lo cual es necesario

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ *Literatura y derecho ante la ley*, Madrid, 2008, p. 23.

² *Ibidem*, p. 32.

que el derecho, al que sirve la ley, no renuncie a su vocación evolutiva y se pase en una etapa concreta de su ser a través del tiempo.

El derecho, ligado insoslayablemente con el devenir de la existencia del hombre, so pena de pudrirse como aguas que se estancan y, por ende, de tornarse inútil y estorboso, ha de modificar sus contenidos, ensanchando sus fronteras, aventurándose en nuevos territorios a la caza de ámbitos de tutela mayor y de procedimientos más flexibles, menos abigarrados y más humanos, donde puedan convivir lo razonable con el simple texto de la ley.

De otra manera, la coyuntura entre la ley y no ya la literatura, sino la vida y aspiraciones de los hombres y de las sociedades, se hará más honda, volviéndose aquélla grillete y fardo que deba tolerarse, imponiendo a la inteligencia y a la buena voluntad de los humanos un servilismo que lo obligue a renunciar a sus derechos o a vivirlos sólo a medias.

Éstos son los riesgos del estancamiento de la ley, de su negativa a caminar al mismo paso que la cambiante vida del hombre y de las sociedades que rigen, porque una norma que no cambia, que no evoluciona al mismo ritmo que las formas de vida y que las necesidades de los individuos, cada vez responde con menos eficiencia dentro del complejo ir y venir que supone el intercambio social, con el evidente peligro de volverse sólo nota de referencia, como si se tratara de una reliquia o una pieza de museo, pues no debemos soslayar que el derecho no es en modo alguno un producto del Estado, sino una institución inherente a la esencia del hombre, de su propia actividad individual y como parte de una comunidad.

De esta manera debemos entender el derecho como una relación entre una persona y la acción y la omisión de otra como algo que le es debido;³ de aquí que, a diferencia de lo que algunos teóricos opinan, el objeto del Derecho no es el término de la relación jurídica, sino las acciones y omisiones de los otros hombres. Así, el derecho no es lo debido a otro, sino la relación por la cual es debido a otro, es decir, la acción y la omisión humanas son el objeto inmediato y próximo del derecho.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que existe una dicotomía ineludible: el hombre y el derecho, unidos por una relación substancial de causa y efecto. El derecho nace pues con el surgimiento mismo del hombre, ya que éste, desde el momento exacto en que adquiere su ser, gracias a la propia actividad de su existir individual y a su consecuente relación con otros hombres, se vuelve poseedor de derechos.

³ Alferéz Espinoza, Antonio, *Filosofía del derecho*, México, Arturo Sánchez y Gándara editor, 2008, p. 284.

Estos derechos, inherentes a la actividad del hombre en su ser individual y en su dimensión social, podrían ser considerados inalterables porque tienden a la búsqueda de su felicidad y del pleno desarrollo de sus capacidades, que constituyen el destino común del hombre; por lo tanto, sin variar su esencia, los modelos de expresión y de materialización de esos derechos sí han de modificarse, en la medida en que se vuelve más compleja y más profunda esa actividad individual y comunitaria, traducida en un acuerdo-práctica entre hombres que se encuentran opuestos entre sí en un plano meramente teórico,⁴ pero esencialmente vinculados con ese fin común, exigido por su naturaleza.

Por eso, al celebrar los 160 años de que se emitió la primera sentencia de amparo, se nos brinda un momento oportuno para reexaminar tan importante institución jurídica, orgullo de todos los mexicanos, pero sinónimo de preocupación constante y cada vez más intensa de un sector día a día más numeroso, que aspira a que el juicio de amparo sea, como el derecho mismo, intensa vida social, pues, como lo ha afirmado Noriega:

El orden social no es un mundo de esquemas racionales, de conceptos puros, de normas jurídicas sin otra limitación que las que puede imponerle la frialdad de los principios de la lógica formal. El derecho es forma de vida humana y por ello, resultado de acciones —de conductas— libres y espontáneas de los hombres, desenvueltas en el tiempo y, en consecuencia, parte integrante de la historia. El derecho, por tanto, no es sino vida social —acciones, conductas— objetivada en normas, de tal manera que su realidad es, ante todo, vital; no es exclusivamente material, como los fenómenos de la naturaleza, ni tampoco únicamente ideal, como el orden de los conceptos”.⁵

Esta ineludible premisa encuentra eco en muchas otras ramas del derecho, de aquí que, en materia de derecho constitucional —evidentemente emparentado con el juicio de amparo—, al tocar el tema del Estado, Pérez Royo⁶ sostenga que la sociedad civil sobre la que se eleva el Estado es un grupo humano que tiende a configurarse como una cadena ininterrumpida de relaciones jurídicas y tiende, por ello, inequívocamente a la sustitución del poder arbitrario e imprevisible por un poder reglado y controlable, lo cual sin duda constituye un impulso natural hacia el valor de la justicia.

⁴ Cfr. Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Encuentro, 2002, pp. 83-113.

⁵ Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 2000, t. I, p. XXI.

⁶ Pérez Royo, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 15.

No es posible dudar de que el juicio de amparo, en cuanto sistema integral de protección de los derechos fundamentales, tiene un papel esencial en la sustitución del poder arbitrario de la que habla Pérez Royo.

Por estas razones, las breves notas que a continuación se exponen pretenden, con humildad, aportar una reflexión, ya externada por otros muy distinguidos constitucionalistas y amantes del amparo mexicano, a fin de hacer conciencia de la necesidad de reestructurar sus contenidos y reorientar sus fines.

Mi sencillo ensayo participa de la preocupación de muchos otros, y toma prestadas muchas maduras y profundas conclusiones. En este sentido, no pretendo en realidad sostener una idea novedosa, sino hacer eco de voces autorizadas para sumar mi opinión a un sentir que ya es colectivo y que, por ende, sería necio desoír.

II. EL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO Y EN EL MUNDO

Con razón se afirma que sobre el amparo en México se ha dicho casi todo, pero también con acierto se ha matizado que pese a esa abundancia en el trato del tema, existen “tantos vacíos que no pueden explicarse sólo desde la existencia de una ley o un reglamento”.⁷

Por esta razón, cualquier estudio que se pretende en torno de cualquier institución jurídica, en particular, respecto del juicio de amparo, debe realizarse a partir de una visión global y dentro de un contexto de derecho internacional, no sólo a través del análisis meramente nacional, pues eso, como ya se apuntó, daría a la luz un producto parcial y, por ende, deficiente.

Existe consenso tanto nacional como extranjero, concretamente la tradición latinoamericana, en el sentir respecto a que el amparo tiene origen en la ciencia jurídica mexicana y, en algunos casos, específicamente en el amparo yucateco.⁸ De esta manera, aunque la totalidad de la doctrina mexicana e hispanoamericana coinciden en señalar como antecedentes remotos del juicio de amparo algunas instituciones propias del derecho romano como el *homine libero exhibendo* o el *intercessio tribunicia*, e incluso voltean la

⁷ Narváes H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de amparo en la península yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 11.

⁸ *Ibidem*, p. 15.

mirada hacia la institución jurídica inglesa del *habeas corpus* y hacia los procesos aragoneses del medioevo español.⁹

Sin embargo, el juicio de amparo, con justa razón, ha adquirido carta de ciudadanía mexicana, al haberse consignado por primera vez en la Constitución yucateca de 1841 (artículos 8o., 9o. y 62) y por haber sido recogido posteriormente a nivel constitucional federal en su Acta de Reformas de 1847 (artículo 25) y luego en las Constituciones de 1857 (artículos 100 y 101), para después ser incluido en la Constitución vigente de 1917 (artículos 103 y 107).

Con base en estos breves datos históricos, es dable aceptar que la institución del juicio de amparo, en cuanto mecanismo procesal constitucional encaminado a lograr la protección de los derechos fundamentales previstos en la ley fundamental, es de pura manufactura mexicana, aunque siempre ha otorgado el crédito debido a los antecedentes arcaicos que ya se mencionaron.

Esta circunstancia es bastante para proporcionar al mundo jurídico mexicano un motivo válido para el orgullo, que incluso se ha transformado en regodeo al constatar que ha servido como paradigma a diversas legislaciones de Latinoamérica y de España, así como en algunos otros países europeos, e incluso en Asia y África.

De esta manera, también la doctrina preponderante sobre el tema es unánime al sostener que el juicio de amparo, en cuanto institución procesal constitucional, es un término de carácter global, pues independientemente del nombre que cada país le dé, lo cierto es que, inspirados en él, se han institucionalizado instrumentos de naturaleza jurídica y de fines de protección similares, de tal manera que se han significado como los mecanismos de mayor eficacia y amplitud en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en México y en Latinoamérica, extendiéndose, según ya se precisó, en Europa, en Asia y en África con la misma efectividad y con parecidos alcances procesales.

En una reciente y muy importante obra de recopilación de ensayos sobre el juicio de amparo mexicano, abordado desde la óptica del derecho comparado, el connotado especialista en el derecho procesal constitucional, el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor nos presenta una completa síntesis del

⁹ Con relación a estas figuras y procesos, existe una amplia bibliografía, dentro de la que podemos citar: Batiza, Rodolfo, "Un pretendido antecedente remoto del amparo", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 4, vol. I, abril-junio de 1947, pp. 429-437; Fairenguillen, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional en México y España. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 2002, pp. 3-18.

impacto y la influencia que el amparo ha tenido en casi la totalidad del mundo. De su acucioso estudio podemos obtener los siguientes datos.

A) En Iberoamérica, la acción, recurso, juicio, proceso, garantía o derecho de amparo, según el *nomen iuris* que se le ha dado por la normatividad, jurisprudencia o doctrina de cada país, se ha reconocido en 19 países. A nivel constitucional se prevé en Argentina (artículo 43, párrafos 1 y 2), Bolivia (artículo 19), Brasil (artículo 50., LXIX y LXX), Colombia (artículo 86), Costa Rica (artículo 48), Chile (artículo 20), Ecuador (artículo 95), El Salvador (artículo 247), España (artículos 53.2 y 161.1, b), Guatemala (artículo 265), Honduras (artículo 183), México (artículos 103 y 107), Nicaragua (artículos 45 y 188), Panamá (artículo 50), Paraguay (artículo 134), Perú (artículo 200.2) y Venezuela (artículo 27). —Uruguay y República Dominicana son los únicos países iberoamericanos que no prevén disposición constitucional específica. En el primer país, sin embargo, se puede desprender de manera implícita del artículo 72, que establece: «La enunciación de derechos, deberes y garantías hechas por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad». Así se ha entendido por su doctrina y jurisprudencia, lo que motivó incluso que se expidiera la Ley 16.011, de 19 de diciembre de 1988, que regula de manera detallada la denominada ‘acción de amparo». — República Dominicana es el país que de manera más reciente incorporó la institución vía jurisprudencia, ya que no existe norma constitucional o legal que lo regule. La Suprema Corte de Justicia mediante resolución de 24 de febrero de 1999, decidió aceptar este instituto, al incorporar de manera directa el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es decir, incorporó al derecho positivo interno el precepto internacional que prevé la necesidad de un recurso sumario y efectivo que ampare contra actos que violen derechos fundamentales, derivado de los artículos 30. y 10 constitucionales que reconocen las fuentes internacionales. — B) En el continente europeo progresivamente se fue incorporando a nivel constitucional, primero en países de Europa Occidental: Alemania (artículo 93.1, 4), Austria (artículo 144), España (artículo 53.2 y 161.1, b) y Suiza (artículo 189.1, a); y, con posterioridad, en Europa Central, Oriental y en la Ex Unión Soviética: Albania (artículo 131, i), Croacia (artículo 128), Eslovaquia (artículo 127.1), Eslovenia (artículo 160), Georgia (89, 1-f), Hungría (art. 64), Polonia (artículo 79), República Checa (87.1, d), República de Macedonia (artículos 50 y 110), Rusia (artículo 125.4), y Serbia y Montenegro (artículo 46). — C) En África y Asia también se han incorporado instituciones con naturaleza similar al amparo: Cabo Verde (artículo 20 y 219, e), Corea del Sur (artículo 111) y Macao (artículos 4 y 36).¹⁰

¹⁰ Cfr. “Breves notas sobre el amparo iberoamericano (desde el derecho procesal constitucional comparado)”, en Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006, pp. 12 y 13.

Esta notoria fuerza del juicio de amparo en muchos otros países del mundo ha dado pie a los estudiosos del derecho comparado a sostener —lo que en modo alguno es desproporcionado— que su expresión ha llegado incluso al ámbito de los instrumentos internacionales consagrados a la defensa de los derechos humanos, al grado de que incluso en algunos países se han regulado dichos instrumentos de protección a nivel constitucional o jurisprudencial, otorgándoles superioridad sobre su derecho interno, lo que además los ha conducido a aceptar la jurisdicción contenciosa de diversos tribunales transnacionales.¹¹

Así pues, el panorama mundial en materia de instrumentos constitucionales de protección de derechos humanos permite advertir que el juicio de amparo ha sido punto de partida y modelo para otras naciones y para la organización del sistema de justicia internacional, al constituir una valiosa influencia en la Declaración Americana (artículo XVIII) y en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo 8o.), al subrayar la necesidad de que en todos los países se implementen en sus diversos ordenamientos procesos sencillos y breves que amparen a los individuos contra las violaciones a los derechos fundamentales.¹²

Estos mismos rasgos, entendidos como una importante influencia del juicio de amparo han sido reconocidos en el artículo 2o., fracción III, del Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966; en el artículo 25.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; en el artículo 13 de la Convención Europea para la protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales de 1950 y en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en los cuales se consagra recientemente, el 7 de diciembre de 2000 en Niza, Francia,¹³ el derecho de las personas a la existencia de un recurso breve y efectivo que las proteja de cualquier violación en sus derechos fundamentales, incluso cuando el infractor sea un particular en ejercicio de funciones oficiales.

Todo este ámbito de influencia allende nuestras fronteras ha de ser causa de orgullo, como ya se dijo, pues nos revela, sin lugar a la discusión, que el juicio de amparo es la institución jurídica más importante de nuestro país y que ha significado, a través del tiempo, un elemento de gran valor para la configuración de otros sistemas integrales de justicia constitucional.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

¹² *Ibidem*, p. 14.

¹³ *Idem*.

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL JUICIO DE AMPARO

Aunque debemos reconocer con cierto grado de orgullo la gran importancia que el juicio de amparo ha tenido en México como un medio de control indirecto de la Constitución y como un mecanismo para la protección de los derechos de las personas, como incluso lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis de jurisprudencia,¹⁴ así como en el panorama internacional, en cuanto influencia valiosa para la implementación de diversos sistemas integrales de justicia constitucional en muchos países de todo el mundo, como se ha señalado a lo largo de estas breves notas; sin embargo, existe un gran número de voces de connotados constitucionalistas y estudiosos del derecho de amparo¹⁵ que coinciden en sostener que en la actualidad nuestro juicio de amparo se encuentra atorado en lo que debería ser sólo una etapa de su evolución, lo que lo ha conducido inevitablemente al desfase respecto de otras instituciones procesales de otros países a los que curiosamente él inspiró.

Este anquilosamiento se percibe fácilmente en muchos aspectos particulares de su estructura y fines procesales que más adelante comentaré, y cuyo desfase se aprecia con gran claridad ante el espectáculo del mosaico internacional donde esos mismos elementos procesales han evolucionado y se han vuelto innovadores y vanguardistas, quedando reducido nuestro

¹⁴ Pleno. Tesis 389, Apéndice de 1995, t. I, parte HO, Quinta Época, p. 362. “INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR”. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.

¹⁵ Entre ellos destacan el doctor Héctor Fix-Zamudio y el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Véanse sus respectivas obras: *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999, así como *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002.

juicio de amparo a un mero antecedente de aquéllos, lo que, sin pretender exagerar, lo pone en riesgo de convertirse en una nueva pieza de arqueología, buscada y estudiada únicamente por anticuarios.

Esta preocupación constituyó en elemento importante cuando el 17 de noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Presidente, extendió una invitación a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a participar en la formulación de una propuesta para la elaboración de una nueva Ley de Amparo.

Llama la atención que la convocatoria no pretendía implementar solamente una serie de reformas a preceptos específicos de la Ley de Amparo; ni siquiera para la realización de una reforma integral a dicho cuerpo legal, sino precisamente para la creación de una nueva Ley de Amparo, cuya finalidad giraba en torno del surgimiento de un sistema de protección de los derechos fundamentales más oportuno y expedito, pues la sociedad requiere de un sistema de justicia moderno que conduzca al aseguramiento de una pronta, completa e imparcial administración de justicia.

En marzo de 2001, la comisión encargada de recoger las opiniones y propuestas que se hicieron llegar, presentó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus conclusiones, que incluían la propuesta de una nueva Ley de Amparo.

En la exposición de motivos de la nueva Ley se apuntó lo siguiente:

El juicio de amparo es la institución jurídica más importante de nuestro país. Desde su nacimiento en el siglo XIX ha sido parte de la conciencia de la nación mexicana. Su presencia es una constante en el desenvolvimiento político y social de México. No podría explicarse nuestra manera de entender el derecho al margen de la figura procesal del amparo. —Con el devenir del tiempo el juicio de amparo ha desempeñado una labor más amplia que lo que podrían sugerir sus antecedentes remotos. El amparo ha evolucionado hasta convertirse en una compleja institución a través de la cual se cumplen funciones proteccionistas que en otros regímenes se cubren mediante instituciones procesales específicas. Por tanto, no es factible la comparación con los medios de defensa que bajo la denominación de ‘amparo’ existen en distintos países. En su caso, el análisis comparado debe partir del estudio de los sistemas integrales de justicia constitucional.— En este sentido, es sabido que el amparo en el siglo XIX fue una institución de vanguardia y que, sin negar la influencia norteamericana e hispánica en diversos grados, pronto asumió un perfil propio y sirvió de ejemplo para distintas instituciones procesales en el mundo. —El juicio de amparo ha sido regulado por diversos cuerpos normativos. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, en cuyos artículos 101 y 102

se considera que el amparo se consolidó en su visión originaria, se expedieron las leyes reglamentarias del 30 de noviembre de 1861, del 20 de enero de 1869 y del 14 de diciembre de 1882. Posteriormente, el amparo se rigió por el Código Federal de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y por el de 26 de diciembre de 1908.— Durante la vigencia de la Constitución de 1917 se han expedido las Leyes de Amparo de 18 de octubre de 1919 y la de 10 de enero de 1936, siendo esta última la que hasta la fecha regula la institución del amparo. —La Ley de Amparo vigente es la que durante un lapso mayor ha regido el funcionamiento del juicio de amparo. Debe reconocerse que no se trata de un cuerpo normativo que responda a las necesidades del mundo moderno. Si bien se le han hecho a lo largo del tiempo reformas que la han actualizado lentamente en algunos aspectos específicos, se ha tratado siempre de enmiendas insuficientes, muchas de ellas carentes de técnica legislativa y sin que se haya reflexionado sobre los problemas de fondo que presenta la institución.— Hoy es una idea ampliamente compartida que la Ley de Amparo en vigor se encuentra desfasada con la realidad, que presenta un retraso significativo con las instituciones de justicia constitucional modernas y que ha dejado de prestar una protección eficaz a los gobernados frente a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder. Los retos a que se enfrenta la justicia del siglo XXI difieren en mucho de las circunstancias en las que nace y se desenvuelve la Ley de Amparo de 1936. Una sociedad más plural y participativa, más informada ante los prodigios de las comunicaciones modernas; el avance tecnológico que dota al mundo de un nuevo dinamismo; el evidente desarrollo del derecho público que presenta inéditos problemas; para no hablar de las trascendentes modificaciones que a la vida de los pueblos ha traído el proceso de globalización, son, entre otras muchas circunstancias, evidencia de que la defensa de los particulares no puede seguir atada al pasado. Ante la nueva realidad se imponen instituciones renovadas.— El proyecto que se presenta propone trascendentes modificaciones a la institución más prestigiada del derecho mexicano que, de ser aprobadas, significarían volver a poner al amparo a la vanguardia de la justicia constitucional en el mundo y adecuarlo a las exigencias de la modernidad; pero, sobre todo, lo que es más importante volvería a ser un verdadero instrumento de defensa de los derechos fundamentales de los gobernados y un eficaz mecanismo controlador del ejercicio del poder.¹⁶

En los párrafos precedentes campea la convicción de que se requiere un esfuerzo conjunto de toda la comunidad jurídica para repensar, revalorar y

¹⁶ *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los arts. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SCJN, 2001, pp. 25-27.

rehacer una ley, que si bien en sus orígenes significó un salto de tipo vanguardista para la protección de los derechos fundamentales, en la actualidad ya no responde a las expectativas y a las necesidades de la sociedad que lo vio nacer y que, con actitud asombrada y orgullosa, presencié su rápida y decisiva difusión en otros órdenes jurídicos más allá de nuestras fronteras.

Al reflexionar sobre las causas de desfase de nuestro juicio de amparo, éste coincide con el lúcido análisis que presenta el doctor Héctor Fix-Zamudio,¹⁷ en el que concluye básicamente que el amparo mexicano ha sido víctima del aislamiento de la doctrina nacional respecto de la materia de su contenido.

En efecto, no sería desproporcionado indicar, de la mano del connotado constitucionalista, que hasta la actualidad y con pocas excepciones, la doctrina mexicana se ha mantenido estrictamente en el campo nacional, sin tomar en cuenta los grandes adelantos que se han operado en el derecho comparado.

El aislamiento del que se habla se explica en el hecho de que los juristas mexicanos —lo que indudablemente alcanzó al cuerpo legislativo federal— hemos estado tan “justamente orgullosos de nuestro juicio de amparo que inconscientemente la doctrina se ha vuelto, en cierto modo, apologética”.¹⁸

Tan fuerte ha sido nuestro orgullo que incluso el doctor Fix-Zamudio nos recuerda que fue necesario que Rafael Bielsa, el distinguido jurista argentino, nos lo hiciera notar para que pudiéramos caer en la cuenta de tal exceso. Al respecto dijo: “Los juristas y publicistas mexicanos se muestran orgullosos, y a justo título, de una de sus instituciones, el recurso es, en efecto, algo apologético. Se considera que este recurso ha surgido y se ha desenvuelto según una concepción propia o autónoma [...]”,¹⁹ actitud que ineludiblemente nos ha conducido a olvidarnos de una premisa indiscutible: que existe en los sistemas jurídicos afines una interdependencia e influencia recíprocas entre los diversos ordenamientos que se encuentran vinculados; por ello, resulta peligroso encerrarse —como lo hemos hecho— en un nacionalismo jurídico que, a decir del citado Fix-Zamudio, en estos tiempos es ya un tópico superado.

Este nacionalismo, que nos ha llevado muchas veces a sostener equivocadamente que el juicio de amparo no requiere ninguna revaloración ni

¹⁷ *Ibidem*, pp. 159-162.

¹⁸ *Ibidem*, p. 159.

¹⁹ *La protección constitucional y el recurso extraordinario*, Buenos Aires, 1958, p. 180, citado por Héctor Fix-Zamudio en la obra de referencia, p. 159.

reestructuración, sino a lo sumo unas cuantas reformas insubstanciales, ha provocado que la doctrina siga girando ensimismada en los tópicos y principios que parecen inmutables, y se olvide y desvincule del procesalismo científico que actualmente impera en el panorama internacional, pues incluso no se ignora entre los conocedores del amparo una reciente discusión en tablada entre dos conocidos juristas mexicanos: Ignacio Burgoa y Santiago Oñate,²⁰ en torno de si el juicio de amparo mexicano constituye una institución peculiar debida al derecho mexicano, por lo cual debía ser tenida como un *avis rara* con características *sui generis* y, por tanto, ajena a cualquier injerencia exterior; o si, por el contrario, era necesario ubicarla dentro de la teoría general del proceso o del derecho procesal.

Esta polémica ha desembocado muchas veces el desatino de que el amparo mexicano no debe ser adicionado o reformado a través de conceptos traídos del extranjero, pues basta su “explicitación jurisprudencial y de una importante literatura mexicana”,²¹ como sostuvo en su momento el mencionado Ignacio Burgoa, tocando incluso el extremo de sostener que lo único que debía hacerse con esta institución jurídica era exportarla, para que la doctrina extranjera la conociera “en actitud admirativa”.²²

Así pues, por causa de esta actitud de autosuficiencia de un sector importante de la doctrina mexicana, al considerar inamovible el juicio de amparo, hemos tenido que contemplar un espectáculo desalentador en puntos especialmente sensibles para todos los habitantes de nuestro país que acuden a esta institución jurídica en busca de obtener una eficaz protección para sus derechos fundamentales, pues se encuentran frente a un sistema particularmente atrincherado en tecnicismos y requisitos que entorpecen el procedimiento y, por ende, retardan el acceso a la justicia.

Los aspectos procesales más sensibles del juicio de amparo, en opinión generalizada de diversos ilustres juristas, y cuyo sentir comparto en su totalidad, giran en torno de los llamados principios procesales del juicio de amparo, los cuales, salvo variantes reducidas, a través de reformas meramente formales, no han sido modificados en lo substancial; de tal manera que su inamovilidad, como apuntó el ilustre jurista y actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ha provocado que el juicio de amparo haya dejado de ser una institución moderna

²⁰ Con relación a esta discusión, Héctor fix-Zamudio (*op. cit.*, p. 160), proporciona una amplia bibliografía que lo documenta.

²¹ *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000, p. 22.

²² *Ibidem*, p. 22.

que responda a las necesidades del siglo XXI y a las exigencias del derecho público contemporáneo, convirtiéndose así 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”.²³

Así pues, aunque de manera breve, y afrontando incluso los riesgos propios de la excesiva simplificación, es oportuno detenernos en los puntos más relevantes, que requieren mayor atención y un trato más profundo.

1. En términos del artículo 103 constitucional, el amparo procede sólo por violación de garantías individuales, aunque las fracciones II y III de dicho precepto constitucional, prevén otros supuestos, en cuanto al ámbito de tutela del juicio de amparo, como en la invasión de esferas competenciales; sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática en el hecho de que esas dos fracciones se encuentran subsumidas en la primera, pues sólo procede plantearse la violación al ámbito competencial de las autoridades en la medida en que se afecte alguna garantía individual del particular.

De esta manera, es claro que escapan al ámbito de tutela del juicio de amparo los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, que respeten las garantías constitucionales expresamente consignadas en el texto constitucional.

Mientras nuestro amparo se ha limitado a la protección directa de las garantías individuales consignadas en la Constitución Federal, otras naciones también han incluido, en instrumentos procesales similares al juicio de amparo, un ámbito de tutela expresa de los derechos humanos plasmados en pactos internacionales, como los suscritos en la Convención Internacional Americana de los Derechos del Hombre. Como ejemplo de países que han adoptado esta tendencia encontramos a Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paragua, Ecuador y Uruguay.²⁴

2. Constituye un punto especialmente discutido la legitimación activa para acceder al juicio de amparo, limitándola nuestra Constitución (artículo 107, fracción I) a quien sufra una afectación directa a su interés jurídico, identificada tal afectación con el derecho subjetivo explícitamente consignado en la ley a favor del agraviado, con lo cual se imposibilita acudir a solicitar la justicia constitucional cuando se esté en presencia de la afectación de un interés legítimo, uno difuso o uno colectivo, cuyo análisis apenas ha

²³ *Ibidem*, p. 4.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 450.

tocado a través del derecho comparado una parte significativa de nuestros doctrinarios, al examinar la evolución de los instrumentos de protección afines al juicio de amparo —influenciados por éste— en otros países, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Guatemala y Venezuela donde incluso se ha extendido la legitimación activa hacia figuras de representación colectiva, como el *Ombudsman*, el Ministerio Público o las asociaciones legalmente constituidas, estableciendo así el llamado amparo colectivo.²⁵

De esta manera, los países donde se permite acudir al procedimiento de protección relativo, con base en el interés legítimo o difuso, abre grandes oportunidades de control de actos de la administración pública que hasta ahora es difícil controlar, pues la afectación no es directa o inmediata, sino que deriva de la situación especial en el ordenamiento jurídico en que se encuentra el quejoso.

3. Por lo que toca al tema de la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, si bien por vía jurisprudencial, el más Alto Tribunal del país ha ido definiendo el carácter de ésta, ampliando incluso tal naturaleza a organismos descentralizados;²⁶ empero su definición aún se centra en aquellos

²⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 23. Con relación a este tema, puede consultarse también la obra citada de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁶ Así se definió en la tesis aislada P. XXVII/97 del Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997, p. 118, que dice: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO”. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”. El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación,

entes que están en posibilidades de emitir, con fundamento en la ley, actos unilaterales que creen, modifiquen o extingan derechos contenidos en la esfera jurídica de los particulares, sin consentimiento del afectado y sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, con lo cual indiscutiblemente se deja de lado la posibilidad de incluir en la categoría de autoridad, cuyos actos sean impugnables a través del juicio de amparo, a grupos que sin apoyo en la ley pueden afectar derechos fundamentales, como pueden ser los llamados grupos de presión, los “poderes privados” o los “poderes salvajes del mercado”, como algunos estudiosos²⁷ han dado en nombrar a agrupaciones privadas ya sea reguladas, insuficientemente regulados o no regulados.

Con base en este criterio amplificador del concepto, la doctrina sobre el tema propone como autoridades a grupos financieros y empresariales, a los medios de comunicación, a los partidos políticos, a las organizaciones no gubernamentales y a las iglesias, entre otras; de tal manera que se busca, a través de la doctrina, orientar el conceptos de autoridad en una dirección no sólo vertical, sino también horizontal.

4. El principio de relatividad de las sentencias o mal llamado “fórmula Otero”,²⁸ previsto en la fracción II, del artículo 107 constitucional, en la época de creación del juicio de amparo, significó un avance muy sensible en el

con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.

²⁷ Sobre el particular, véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 931-940, citado por Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 73.

²⁸ Es ya sabido que en el célebre voto particular de Mariano Otero, del 5 de abril de 1847, se contiene la propuesta de este jurista, en el sentido de que el control de la constitucionalidad de las leyes debía seguir un sistema mixto, de tal manera que las resoluciones jurisdiccionales de control tenían efectos particulares, mientras que el sistema por órgano político tenía efectos generales. Así, Otero nunca consideró conveniente la supervivencia de las leyes inconstitucionales, sólo estimó que correspondía al Congreso anularlas.

tema de la protección de los derechos fundamentales, pues dada la situación política del siglo XIX, era improbable que un instrumento de control de la constitucionalidad de leyes con efectos generales hubiera podido subsistir ante el peligro de entablar una abierta confrontación de poderes.

Sin embargo, existe unanimidad entre los tratadistas que sostienen que en la actualidad el principio de relatividad de las sentencias de amparo contra leyes no sólo es insuficiente; sino también contrario a varios principios constitucionales, como el de supremacía constitucional, que supone que toda norma de rango inferior a la ley fundamental que vulnere su contenido debe ser nula; luego, es un contrasentido que pese a que se haya declarado inconstitucional —incluso a través de jurisprudencia—, un precepto de una norma secundaria, ésta siga aplicándose a quienes no acudieron al amparo y, por ende, permanezca incólume la inconstitucionalidad acusada, pues, en opinión de Felipe Tena Ramírez, el juicio de amparo no es en realidad un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución, dado que una vez reparado el perjuicio que se ocasionó al quejoso, la violación constitucional queda impune.²⁹

Como consecuencia de lo anterior, el principio de relatividad que se comenta transgrede la regularidad del orden jurídico mexicano, al continuar existiendo una norma secundaria que evidentemente contraviene lo dispuesto en la ley fundamental y sigue engrosando el sistema jurídico vigente.

Lo anterior también conlleva, en opinión de algunos tratadistas,³⁰ una violación al principio de igualdad ante la ley, por dejar de aplicarse una norma declarada inconstitucional únicamente a quien acudió al juicio de amparo, sobre todo si se toma en consideración que constituye un acto de enorme gravedad la aplicación de normas inconstitucionales de suyo, con independencia de que exista una sentencia que proteja a alguno o algunos gobernados en particular.

Ahora bien, en México seguimos adheridos a este principio, como un elemento esencial de nuestro juicio de garantías, sin advertir que el mismo ha sido superado en diferentes países latinoamericanos, cuya tendencia apunta hacia la declaración de efectos generales en los medios de control jurisdiccional, como ocurre en Perú, donde basta que el Tribunal constitucional, al fallar sobre el fondo de un proceso iniciado por una demanda

²⁹ Sobre el tema consúltese, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 512 y 513.

³⁰ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 116.

de inconstitucionalidad de leyes, estimándola fundada, luego de declararla contraria a la ley fundamental, proceda a anularla, ordenando que la misma sea retirada del ordenamiento respectivo.³¹

5. Además de estos aspectos fundamentales, cuya existencia debe repensarse, no es posible dejar de escuchar las muchas voces de reconocidos tratadistas que advierten serios problemas en muchos otros aspectos importantísimos del procedimiento de nuestro juicio de amparo, como ocurre con el tema de la suspensión y la correcta interpretación y aplicación de la apariencia del buen derecho —figura que a la fecha no ha sido suficientemente discutida— para el otorgamiento de la medida cautelar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concebido a partir de la producción jurisprudencial;³² la amplia libertad que se permite a los juzgadores para aplicar las causales de improcedencia, en contravención al espíritu y fines proteccionistas del juicio de amparo, olvidándose incluso de que las causas de improcedencia constituyen excepciones al principio general de procedencia del amparo; la existencia de amparos para efectos, tratándose de la vía directa, que genera interminables reenvíos de los Tribunales Colegiados de Circuito a los Tribunales locales, provocando morosidad en la resolución de asuntos.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Éstos son sólo algunos de los puntos principales que en mi opinión deben ser revalorados, a fin de determinar si es o no conveniente que subsistan tal como están previstos en la Constitución Federal y en ley de la materia, pues podría decirse que el diagnóstico general de nuestro juicio de amparo nos revela serias deficiencias y una estructura regida por una antigua técnica jurídica que como sostiene Zaldívar Lelo de Larrea “[...] la convierte [a la Ley de Amparo] 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”.³³

Esta preocupación por corregir las deficiencias aquí mencionadas fue recogida desde hace ya algún tiempo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al crear en noviembre de 1999 la Comisión de Análisis de Pro-

³¹ Cairo Roldán, Omar, *Justicia constitucional y proceso de amparo*, Lima, Palestra Editores, 2004, p. 69.

³² Tesis P/J 15/96, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. VI, abril de 1996, p. 18.

³³ *Ibidem*, p. 8.

puesto para una Nueva Ley de Amparo, a través de la cual se convocó a investigadores, profesores, litigantes, barras de abogados y en general a los estudiosos del derecho de amparo para que hicieran llegar propuestas de reforma. Dicha actividad dio a luz al proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se hacen serias propuestas para reformar los puntos que aquí se comentan, además de otros elementos procesales que, en opinión de dicha Comisión y de los convocados, deben reformarse.

Con relación a estos temas habría mucho que decir. Un estudio más amplio y acucioso obligaría necesariamente a detenernos en cada uno de los matices de la propuesta a esa Nueva Ley de Amparo; sin embargo, resultaría un esfuerzo difícil dentro de las breves reflexiones que aquí propongo.

Como lo anuncié en la parte introductoria de este ensayo, mi propósito es señalar que hoy por hoy no debemos quedarnos en el vano orgullo de que la ciencia jurídica mexicana haya sido pionera en la creación de sistemas integrales de protección de los derechos fundamentales de las personas, brindando al mundo la notable institución del juicio de amparo, porque dicho orgullo, si bien justificado, se torna ceniza en la medida en que éste pierde eficacia para lograr el cometido para el que fue creado.

Otra debe ser la actitud de los juristas mexicanos. Por ello es sano apuntar las debilidades que a través de los años ha ido acumulando nuestro juicio de garantías —de algunas de ellas se ocupa este ensayo— esforzándonos por corregir y por aventurarse en figuras jurídicas novedosas que hagan más efectivo a los justiciables el acceso a la justicia federal, máxime que otros países, herederos de nuestro juicio de amparo, nos han dado muestras de valor y audacia en esta materia.

La discusión y, en su caso aprobación, del Proyecto a la Nueva Ley de Amparo, aún constituye una asignatura pendiente para nuestro Congreso de la Unión. Mientras éste decide lo que proceda, quienes amamos y ejercemos el derecho en el ámbito del juicio de amparo, podemos aportar elementos para la construcción de una ley más eficaz y más justa.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALFERÉZ ESPINOZA, Antonio, *Filosofía del derecho*, México, Arturo Sánchez y Gándara editor, 2008.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El control constitucional de amparo*, México, Trillas, 1990.

- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.
- CAIRO ROLDÁN, Omar, *Justicia constitucional y proceso de amparo*, Lima, Palestra Editores, 2004.
- FAIRENGUILLEN, VÍCTOR, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional en México y España. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor *et al.*, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006.
- , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- GIDI, ANTONIO, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*, México, UNAM, 2004.
- MAGRIS, Claudio, *Literatura y derecho ante la ley*, Madrid, 2008.
- MARITAIN, Jacques, *El hombre y el Estado*, 2a. ed., Madrid, Encuentro, 2002.
- NARVÁES H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de amparo en la península yucateca*, México, SCJN, 2007.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 2000, t. I.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la nación de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002.

