

LA SOBERANÍA INTERIOR DE LOS ESTADOS. ESA ENTELEQUIA CONSTITUCIONAL (A PROPÓSITO DEL PROYECTO PARA UNA NUEVA LEY DE AMPARO)

Daniel SOLORIO RAMÍREZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Y hubo múltiples foros pero... III. La sumatoria no amerita una nueva ley... IV. El convidado de piedra: la soberanía interior de los estados. V. Los reclamos por el federalismo judicial. VI. Y la controversia constitucional ya tomó la misma ruta.

I. INTRODUCCIÓN

La comunidad jurídica nacional recibió con gran interés —casi con regocijo—, la iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para construir, previa consulta con todos los sectores involucrados, un anteproyecto para una nueva Ley de Amparo. Y no podía ser de otra manera porque desde 1995 —a partir de aquella cuestionadísima e incompleta reforma al Poder Judicial de la Federación—, el foro mexicano ha conocido una de las épocas más innovadoras del alto tribunal. A la tradicionalmente anquilosada Corte llegaron personajes cuya trayectoria profesional ya para entonces era relevante, y otros cuyos méritos pronto fueron evidentes: Genaro David Góngora Pimentel, cuyos fallos innovadores, sus libros, sus conferencias impartidas por todos los rumbos del país, su cátedra universitaria; Mariano Azuela Huitrón y Juan Díaz Romero, ministros de la Corte desde años atrás, únicos que libraron la cuchilla renovadora del presidente Zedillo; Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Guillermo Ortíz Mayagoitia, magistrados de circuito de amplia trayectoria en los tribunales de amparo;

* Profesor de derecho constitucional y amparo de la Facultad de Derecho UABC, Mexicali.

Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero, de gran experiencia profesional en otras áreas del derecho, y Juventino V. Castro y Castro, cuya obra escrita y publicada desde muchos años atrás, tenía ya un notorio arraigo en nuestra literatura jurídica.

Muy pronto el foro mexicano advirtió que, casi repentinamente, la Corte salía de su prolongadísimo letargo. Para empezar, significativamente abrió una nueva época en los anales de la jurisprudencia. Surgió así la novena época, hoy tan llena de conceptos renovadores. Y los miembros del foro encontramos —no sin sorpresa, no sin incredulidad—, que nuestros conceptos cotidianos ya eran atrasados. Los que además del litigio en los tribunales ejercemos la cátedra universitaria, advertimos que, además de los libros tradicionales, ya era necesario estudiar los fallos que la Corte estaba pronunciando en temas verdaderamente importantes no solo para el caso específico, sino para el conocimiento genérico y abstracto. Los fallos empezaron a ser trascendentes para la sociedad entera. La clase de salón ya no era completa si no se estudiaba lo resuelto en tal o cual ejecutoria de que la prensa ya se ocupaba con gran profusión. Los buenos estudiantes ya no se conformaron con menos. En este ambiente nada más normal que la propia Corte —con todo su prestigio y su poder de convocatoria—, tomara la iniciativa para revisar el marco jurídico que por más de seis décadas —y con una gran cantidad de reformas y adiciones—, ha regido al juicio de amparo, la más relevante institución jurídica nacional.

II. Y HUBO MÚLTIPLES FOROS PERO...

La Comisión de Análisis que la Corte integró fue buena. La presencia en ella de gente experimentada fue bien vista. Que ahí estuviera el maestro Héctor Fix-Zamudio —hombre superior a toda excepción— generó confianza. Fueron celebrados múltiples foros en diversas ciudades de la República —uno en Mexicali, tuvo lugar el 3 de marzo de 2000 en la Facultad de Derecho de la UABC—, con la promesa explícita de que la Comisión examinaría todas las propuestas de litigantes, profesores de derecho, agrupaciones profesionales, funcionarios judiciales de los estados, pero nunca quedó claro si a cada propuesta recaería una respuesta, como era de esperarse. Lo cierto es que el 29 de agosto la Comisión concluyó sus trabajos y entregó a la Suprema Corte un anteproyecto que si bien con-

sideró múltiples propuestas, sencillamente nada dijo en cuanto a muchas otras que también fueron presentadas. Los autores de las ponencias omitidas quedamos a la expectativa, un tanto desconcertados. Algunos todavía queremos saber cuál fue la opinión específica de la Comisión de Análisis.

III. LA SUMATORIA NO AMERITA UNA NUEVA LEY...

Si yo no hubiera leído previamente lo que escribió José de Jesús Gudiño Pelayo, distinguido ministro de la Suprema Corte, en un trabajo publicado a principios de 2000¹ quizá no me atrevería a objetar el arduo y acucioso trabajo que por casi un año llevó a cabo la Comisión de Análisis. Pero leer este iluminador esfuerzo intelectual, y confirmar, esclarecer algunas ideas que ya bullían en mi atribulada cabeza, fueron una y la misma cosa. Es por ello que al estudiar el proyecto de la nueva Ley de Amparo, digo que todas las propuestas que la Comisión hizo suyas, todas las que aceptó e incluyó en el proyecto, caben perfectamente en una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 103 y 107 de la Constitución y a la actual Ley de Amparo. Esto es así porque el proyecto no entra al fondo de las instituciones vigentes, sino que las conserva con algunas modificaciones. Así las cosas, no hay necesidad de una nueva ley porque el proyecto pretende conservar casi íntegramente las instituciones que por más de seis décadas han constituido al juicio de amparo, con algunas variantes. Que dichas variantes sean en algunos casos de gran relieve no determina que la ley deba ser sustituida por otra. Para dar soporte a esta objeción recordemos que de las 1,430 propuestas que la Comisión dijo haber recibido, ella misma consideró que lo sustancial se podía resumir en lo siguiente:

1. Renovación de la fórmula Otero para avanzar hacia un moderado tipo de declaración general de inconstitucionalidad.
2. Ampliación del interés jurídico para accionar, hasta llegar al interés legítimo.

¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo*, trabajo cuya publicación oficial no conozco todavía, pero lo recibí en copia engargolada.

3. Modernizar el concepto “autoridad” para los efectos del amparo y ampliar la suplencia de la queja.
4. Mejorar las reglas para conceder o negar la suspensión, particularmente en el área penal, incluyendo la tesis jurisprudencial de la apariencia de buen derecho.
5. Mejorar lo relativo a la formación de la jurisprudencia.
6. Crear el “amparo adhesivo” y modificar algunos conceptos del amparo directo para “...abatir la censurada práctica del amparo para efectos”, según dijo la Comisión con poco análisis.
7. Mejorar los mecanismos para la ejecución de las sentencias, e imponer severos castigos a quien deje de cumplirlas.
8. Suprimir los efectos de la inactividad procesal, ese atraco judicial que llegó a la ley bajo el impulso de la Corte Suprema.
9. Precisar algunos conceptos en materia de competencia, impedimentos, incidentes, etcétera.
10. Prever expresamente la procedencia del amparo contra los Congresos de los estados en materia de remoción o suspensión de funcionarios públicos “...por no estar prevista en la Constitución...” improcedencia alguna al respecto.

Más allá de las objeciones que algunos de estos puntos puedan y deben recibir, ellos resumen los cambios que propone el proyecto, y aunque algunos son relevantes, ninguno implica un cambio fundamental a las instituciones actuales del amparo. Uno de los más trascendentes es la declaración general de inconstitucionalidad —altamente cuestionable porque erróneamente asume que la jurisprudencia de la Suprema Corte es infalible e inmutable—, pero la Comisión propone que conviva con la tradicional fórmula Otero. Fuera de éste punto todo lo demás no pasa de ser modificaciones, reformas, adiciones. Así, resulta inevitable coincidir con el ministro Gudiño Pelayo cuando dice en las pp. 16, 17 y 28 de su trabajo:

...Este aspecto sistémico de las normas jurídicas constituye uno de los elementos esenciales, fundamentales, que debe tomarse en consideración al emprender cualquier reforma legislativa, más aún si se trata de una modificación constitucional. La ausencia de esta preocupación sistémica es una de las causas principales de que las instituciones jurídicas, a lo largo de reiteradas reformas legislativas en las que se modifica de modo parcial su

regulación sin cuidar su relación con el todo, en forma paulatina se desdibuja, pierdan su diseño original y, en consecuencia, cada vez sean más ineficaces para el logro de las finalidades para las que fueron concebidas.

Ésta es, en buena medida, la causa de la relativa ineficacia de nuestro juicio de amparo, que se diseñó para proteger los derechos fundamentales del individuo emanados de la Constitución, y hoy se ha convertido en la última instancia judicial de toda, absolutamente toda, contienda ordinaria, local o federal, objetivo para el que no fue diseñado. Esto es, en mi opinión, lo que justifica la expedición de una nueva Ley de Amparo: el rediseño del juicio de amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales del individuo, de acuerdo a las actuales necesidades y circunstancias. De otra manera, no hay razón alguna para la expedición de una nueva ley, pues si el amparo continúa con el mismo esquema vigente hasta estos instantes, basta y sobra con efectuar las modificaciones necesarias a la actual ley de amparo. ¿Para qué una nueva ley si la estructura y el alcance del juicio de amparo, en lo fundamental, permanecen intocados?

...Reitero mi opinión de que lo que justifica la expedición de una nueva Ley de Amparo es el rediseño del juicio de amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales del individuo, atendiendo a las necesidades y circunstancias actuales. De otra manera, no hay razón alguna para la expedición de una nueva ley...

IV. EL CONVIDADO DE PIEDRA: LA SOBERANÍA INTERIOR DE LOS ESTADOS

En 1869 la Suprema Corte resolvió el amparo Miguel Vega vs. Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa que abrió las puertas al amparo “...en negocios judiciales...” según expresión poco afortunada del artículo 8o. de la segunda Ley de Amparo que el Congreso federal recién había aprobado. Esa ejecutoria “...produjo la muerte del federalismo judicial...” según dijo con fatalismo desgarrante don Antonio Carrillo Flores,² y unos años después la Corte dio a la soberanía interior de los estados otro rudo golpe: extrajo del artículo 14 de la Constitución la garantía individual de legalidad, lo que —según se ha explorado en abundancia—, la convirtió en revisora de todos los fallos de todos los tribunales de todos los estados de la República.

² Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 17.

Las circunstancias históricas de la nación mexicana explican que la Suprema Corte centralizara férreamente la administración de justicia, incluyendo la del orden local, y bien se entiende que cuando ella misma ya no pudo atender los cientos de miles de juicios de amparo promovidos en todo el país, haya sido necesario crear tribunales colegiados de circuito para desahogar dichos reclamos, pero ya transcurrieron más de cien años y la Suprema Corte no parece interesada en devolver a los estados su soberanía interior en el área de la administración de justicia. Nada en el proyecto de la nueva Ley de Amparo guarda relación con este punto constitucional que hoy, en los albores de una nueva época y al inicio de un nuevo siglo, retiene a la Suprema Corte atada a los conceptos forjados a golpes de jurisprudencia para el México del siglo XIX, que no obstante aguantaron para todo el siglo XX, pero que hoy ya deben ser replanteados.

V. LOS RECLAMOS POR EL FEDERALISMO JUDICIAL

Ciertamente fue la Suprema Corte —y no el Constituyente ni el legislador—, quien a finales del siglo XIX creó en México la garantía de legalidad que abrió las puertas del amparo contra los fallos de todos los tribunales del país. Al hacerlo atendió un reclamo nacional porque, según dicen los ilustrados de la época,³ los justiciables no confiaban sino en la Corte Suprema, a la que suponían libre de toda presión y de todo sometimiento. Pero esta decisión jurisprudencial ratificada en 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, provocó trascendentes fenómenos políticos que hoy, más de cien años después, están provocando graves daños a la estructura fundamental de la nación, por lo que exigen un replanteamiento. Los fenómenos políticos derivados de la garantía de legalidad y la procedencia del amparo federal contra todo tipo de fallos judiciales son, entre otros:

1. Quedó centralizada férreamente la administración de justicia en todo el país y en todas las materias, en manos de los jueces federales.

³ Véase, entre otros, Mejía, Manuel, *Errores constitucionales*, 1882, reimpresso por la UNAM en 1982.

2. Quedó aniquilado el federalismo en el ámbito judicial y la soberanía interior de los estados se convirtió en una entelequía. Los estados quedaron en el grave predicamento de justificar su propia existencia como entidades políticas autónomas. Recuérdese que la capacidad de autogobierno es la nota esencial de un estado autónomo, miembro de una federación.
3. Los jueces de los estados, incluyendo desde luego a los tribunales superiores de justicia, quedaron sometidos a los tribunales de la Federación en todo y para todo. Éstos se convirtieron en superiores jerárquicos de aquéllos.
4. A partir de la centralización total, ni la sociedad ni los poderes públicos mostraron interés en invertir recursos para mejorar la administración de justicia de los estados. Si por encima de éstos siempre están los jueces federales; si éstos son los importantes, los que dicen la última palabra; si éstos son los únicos confiables, a éstos hay que fortalecer. Esa ha sido la divisa del Estado mexicano en las últimas dos décadas, y en especial, en los últimos seis años.
5. El derecho local, el que dictan los congresos de los estados, quedó totalmente en manos de los jueces federales. Son ellos quienes definen el alcance y contenido del derecho de los estados. En suma, vale decir que gracias al amparo y la garantía de legalidad, o por culpa de éstos, Dios me perdone, la justicia local quedó reducida a la nada.⁴

VI. Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL YA TOMÓ LA MISMA RUTA

Así como el amparo centralizó (para bien en aquel entonces y hoy para mal) la justicia local que con base en el orden jurídico de los estados se

4 Ésta es la dramática expresión que, con señalado valor, escribe el ministro Gudiño Pelayo en sus votos particulares expresados al fallar los casos sometidos a la jurisdicción de la Corte Suprema. Véase, por ejemplo, el voto disidente que emitió en la controversia constitucional 32/97, cuya parte conducente establece: "...entre las muchas consecuencias poco afortunadas que sigue teniendo el amparo en asuntos jurisdiccionales, quizá la más grave sea el haber reducido la justicia local a la nada. Gracias al amparo en asuntos jurisdiccionales es una soberana mentira que el Poder Judicial se ejerza en los estados por los tribunales de éstos, se ejerce por el Poder Judicial federal que es el que a fin de cuentas resuelve en última instancia...".

administra a los particulares, lo mismo ya ocurre hoy con la justicia que se imparte a los poderes públicos de las entidades federativas, cuando entre ellos surgen conflictos jurídicos cuyo conocimiento corresponde a la Corte Suprema, que no parece interesada en devolver a los estados su soberanía interior, ni en dejar que ellos establezcan instituciones jurídicas que les permitan resolver hasta su última sentencia los conflictos generados con motivo de su orden jurídico interno.