

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

Obtuvo el título de licenciado en Derecho, con mención honorífica, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; y el grado de doctor en Derecho, sobresaliente *cum laude*, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, España.

Es profesor titular por oposición del curso de Historia del Derecho Mexicano, de licenciatura y posgrado, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha impartido cursos de posgrado, maestría y doctorado, en diversas universidades de México. También ha participado como ponente en 72 congresos nacionales e internacionales, y ha dictado alrededor de 124 conferencias en universidades de México, América Latina, España, Francia, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

Es investigador titular “C” definitivo, de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como investigador nacional, nivel III. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a partir del 24 de julio de 1990. Reelecto el día 23 de agosto de 1994 para otro periodo de cuatro años.

Es miembro de número del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano; fue consejero ciudadano, suplente, del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en 1994; recibió el nombramiento de “Profesor distinguido” de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; miembro correspondiente de la Academia Chilena de la Historia, a partir del 12 de julio de 1994; académico honorario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, a partir del 23 de enero de

1996, y miembro del Consejo de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

De enero de 1985 a septiembre de 1990 fue secretario general de la Unión de Universidades de América Latina.

Ha publicado 90 artículos doctrinales en revistas mexicanas y extranjeras, y ha intervenido como autor en 12 libros y en 15 como coautor, entre los que destacan: *Historia del juicio ejecutivo civil*, México, UNAM, 1977; *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, 1980; *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987; *Historia del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, 1990; *Historia del derecho mexicano*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 1996; *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, UNAM, 1992; *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993, y *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

PARA AVANZAR EN EL AMPARO, HAY QUE REFORMAR EL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Declaración general de inconstitucionalidad*. III. *Las audiencias en el amparo*. IV. *El Ministerio Público Federal*. V. *El reenvío en el amparo directo*. VI. *Unificación de la jurisprudencia*. VII. *Conclusión*.

I. PLANTEAMIENTO

El moderno Estado de derecho, o como dicen los españoles, Estado social y democrático de derecho, exige el pleno reconocimiento de la garantía jurisdiccional, o sea, la posibilidad de que los tribunales revisen la legalidad de los actos jurídicos de los otros poderes, a través de la figura del proceso; los anulen cuando se cercioren de su ilegalidad y obliguen efectivamente a la autoridad a que los reponga precisamente al tenor de las prescripciones que el mismo orden jurídico ha establecido.

Dicho en otras palabras, ilusorio resultaría el principio de legalidad si los jueces no pudieran constatar su cumplimiento y, en caso contrario, obligar a ello.

En México, nuestra tradición jurídica ha creado un medio para ello: el juicio de amparo. A lo largo de los últimos 150 años, los legisladores, los jueces, los abogados y el público en general han desarrollado tal institución de manera sorprendente, adecuándolo a las siempre crecientes necesidades de un mejor Estado de derecho; es de esta manera como se ha logrado consolidar una institución sumamente importante y rica en esta materia, haciendo del juicio de amparo el objeto de orgullo, de legítimo orgullo, de todos los mexicanos.

Ahora bien, aunque México fue puntero en el desarrollo del derecho procesal constitucional —rama del derecho que contiene las normas que regulan el amparo— durante la segunda mitad del siglo pasado y primera

mitad del presente, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hemos perdido enormemente esa delantera e inclusive en ocasiones hemos involucionado.

En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial, los países del viejo continente tuvieron un desarrollo constitucional muy importante, particularmente en la materia de defensa judicial de los derechos constitucionales, o sea, el derecho procesal constitucional. Esa misma tendencia la podemos encontrar en nuestro continente latinoamericano a partir del último cuarto del siglo XX, principalmente a la caída de las dictaduras militares en muchos de nuestros países. Como por fortuna en nuestro país no hemos sufrido ninguna conmoción social de esas dimensiones, por desgracia tampoco hemos tenido un avance espectacular en materia constitucional ni procesal constitucional. Por ello es que afirmamos que en México nos hemos quedado a la zaga del desarrollo de esta materia fundamental, respecto de muchos países europeos y latinoamericanos.

Por otro lado, la evolución propia de nuestro amparo, que a lo largo de los años ha venido a satisfacer una serie de necesidades de protección jurídica en la vida gregaria, la que se ha hecho de manera desordenada, ha venido a complicar enormemente a la institución, haciendo de ella un procedimiento complejo en su aspecto técnico, por lo cual ha perdido su lozanía primigenia de tener una tramitación sencilla, fácil, accesible a cualquiera, transformándose en un proceso difícil, abierto sólo a abogados especializados y competentes. Si a ello agregamos la actitud de muchos jueces y magistrados que se afanan en vedar su acceso cada vez más y a mayores sectores de la población, es que nos tenemos que replantear el concepto de esta benemérita institución que, hasta ahora, nos habían enseñado, representaba en el sistema jurídico mexicano el principal bastión de defensa del pueblo frente a los abusos de la autoridad.

Para revertir esa ruta de perversión de nuestra máxima institución procesal, debemos tomar muy serias medidas en dos direcciones: renovar la legislación del amparo, y tratar de modificar la actitud de jueces y magistrados frente al pueblo que a ellos acude en demanda de amparo y protección de la justicia federal.

Para renovar la legislación de amparo, necesariamente se tiene que hacer una revisión a fondo al artículo 107 constitucional. En México, se ha venido desarrollando una técnica legislativa que consideramos poco conveniente, pues los preceptos constitucionales, en vez de ser muy generales, abundan en especificidades, con el vano propósito de darles mayor

firmeza; sin embargo, en la práctica vemos que se modifican inclusive con mayor frecuencia que las leyes ordinarias, por lo tanto ni se alcanza la anhelada rigidez, ni se cumple con la jerarquía de las normas y sí complica inútilmente la sana evolución del ordenamiento jurídico; eso es lo que ha sucedido con el amparo, ya que el artículo 107 constitucional es sumamente minucioso y realmente poco importante lo que se deja a la ley reglamentaria, de tal suerte que si se quiere hacer una reforma a fondo —como se dice— al amparo, deberá revisarse también a fondo el artículo 107 de la Constitución General de la República.

Según nuestro modesto entender, ¿cuáles son los aspectos que hay que modificar del artículo 107 constitucional?: fundamentalmente la transformación de la llamada “fórmula Otero” en la declaración general de inconstitucionalidad; posibilitar, por vía de amparo, la impugnación de actos de autoridad violatorios de los instrumentos jurídicos internacionales protectores de los derechos humanos; efectuar la audiencia constitucional sólo cuando las pruebas ofrecidas y admitidas requieran de tal; resolver el gravísimo problema de la contradicción de tesis de jurisprudencia; que el Ministerio Público Federal no sea parte de todos los juicios de amparo y se deje sólo cuando lo haya sido en el procedimiento que dio origen al acto reclamado; suprimir el amparo agrario que ya no tiene sentido después de las reformas en esa materia efectuadas en 1992; así como que todos los actos jurisdiccionales susceptibles de ser revisados en amparo, lo sean en el amparo directo o de una sola instancia; que se suprima el reenvío del amparo directo, es decir que sea de plena jurisdicción; junto con la reestructuración de dicho precepto constitucional, con el fin de hacerlo más ágil y que tome el verdadero carácter de reforma fundamental.

Veamos, con un poco más de detenimiento, las propuestas que reclaman mayor explicación.

II. DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

El principio de la relatividad de la sentencia recogido por el artículo 107 constitucional en su fracción II, señala: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare”; misma a la que también se conoce como “fórmula Otero”, pues fue el insigne jurista jalisciense Mariano Otero quien la redactó e incorporó en

el artículo 25 del *Acta de Reforma Constitucional* de 1847, origen y fundamento, a nivel federal, de nuestro juicio de amparo.

En realidad tal principio tenía razón de ser en el Acta de Reforma, ya que en ese texto constitucional se preveían otros medios, por la vía parlamentaria, de control de la constitucionalidad de las leyes con efectos generales; sin embargo, la doctrina iuspublicista de la segunda mitad del siglo XIX lo interpretó como una defensa del principio de la división de poderes, al impedir que el Poder Judicial de la Federación hiciese pronunciamientos que implicaran una función legislativa. Es más, ni siquiera se permitió impugnar una ley directamente, sino siempre a través de un acto de aplicación de la misma ley.

Después de la Constitución austriaca de 1920, fruto del genio del ilustre Hans Kelsen, con la creación del Tribunal Constitucional y los efectos generales de sus resoluciones, se ha ido abriendo una muy importante corriente en este sentido, tanto en Europa como en América Latina, de tal suerte que podemos afirmar que la llamada “declaración general de inconstitucionalidad” ha tomado carta de naturaleza en la praxis y en la doctrina constitucionales mayoritariamente aceptadas, de manera que ya no solamente no se ve como violación al principio de la división de poderes (un tribunal constitucional “juzga” de la constitucionalidad de una ley —no legisla— y los efectos generales son una consecuencia lógica y necesaria del principio de la supremacía constitucional), sino que se entiende como garantía de la eficacia real de la norma fundamental y suprema.

El gobierno mexicano no ha sido insensible a ese progreso, por lo cual ha introducido en el ordenamiento jurídico las figuras de la acción de inconstitucionalidad y las nuevas controversias constitucionales en el artículo 105 de nuestra carta magna, a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994; sin embargo, con ello no basta.

En efecto, estas instituciones, siendo espléndidas, no bastan para proteger a la ciudadanía en contra de leyes inconstitucionales, ya que ambas no están al alcance de esa misma ciudadanía, puesto que solamente autoridades públicas, y pocas, están legitimadas para ellas (ahora también los partidos políticos respecto a leyes electorales). Los particulares solamente se pueden defender en ese sentido a través del amparo; sin embargo, como apuntamos líneas atrás, el amparo ha devenido en un proceso caro y complicado, para cuyo acceso se requiere de la asesoría de abogados especializados quienes cobran honorarios profesionales muy elevados, por lo cual la mayoría de la población no puede beneficiarse de dicho proceso.

La situación actual del amparo contra leyes genera una terrible injusticia: ¿cómo es posible que una ley ya declarada contraria a la carta fundamental obligue a todos los gobernados —salvo un número muy reducido de éstos que pudieron acceder al amparo, por razones económicas y técnicas— a la defensa de sus derechos fundamentales? La inmensa mayoría de la población (la de menores recursos) no tiene posibilidad de ese amparo y tendrá que cumplir leyes inconstitucionales.

Es necesario modificar esta situación, disponiendo que una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca que una norma jurídica es inconstitucional (inclusive si se quiere se puede esperar a que se emita jurisprudencia obligatoria) tal norma deja de producir efectos; o sea, que se adopte la declaración general de inconstitucionalidad en el amparo contra leyes y se suprima la “fórmula Otero” y alcanzar una justicia igualitaria.

III. LAS AUDIENCIAS EN EL AMPARO

En el juicio de amparo indirecto o biinstancial existen fundamentalmente dos tipos de audiencias: la llamada constitucional, que es la que se refiere al fondo del asunto, por lo tanto es la principal, y la incidental de la suspensión: ambas son de pruebas, alegatos y resolución. En ambos casos la audiencia es obligatoria; sin embargo, en la inmensa mayoría tales audiencias ni siquiera se celebran, ya que prácticamente las únicas pruebas que se presentan son instrumentales, o sea, que se ofrecen y desahogan antes; de igual modo, resulta prácticamente imposible que, de hecho, en la propia audiencia se dicte la resolución judicial.

Por lo anteriormente expresado, es un trámite innecesario fijar fecha y hora para una diligencia que no se llevará a cabo; debieran dejarse tales audiencias con carácter opcional para el caso que haya pruebas que requieran de las mismas para su desahogo, estableciéndose que tanto en la demanda de amparo como en el recurso en que se solicita la suspensión definitiva (si no es que solicitó en la demanda misma) se ofrezcan y presenten las pruebas instrumentales pertinentes (pudiéndose ampliar algunos días el plazo de desahogo, si fuera el caso), dejando la obligatoriedad de la audiencia constitucional si ello fuere indispensable por la naturaleza de las probanzas ofrecidas y quitar la audiencia incidental, ya que en la suspensión sólo se pueden presentar las pruebas documental o inspección ocular, ninguna de las cuales requiere de audiencia para su desahogo.

Dicho en otras palabras, una vez presentada la demanda (en la cual se deberá solicitar tanto la suspensión provisional como la definitiva y ofrecer las pruebas del caso) acompañada de las pruebas documentales pertinentes (con las reglas que señala el artículo 152 de la Ley de Amparo), se emplaza a la autoridad responsable, quien tendrá los plazos necesarios para entregar sus informes previos y con justificación, acompañados de las documentales del caso, para que, si no se ofrecieran periciales o testimoniales, una vez entregados los informes, pase a resolución o sentencia el asunto, pues si se ofrecieran dichas evidencias, previamente se llevará a cabo la audiencia o se desahogará la inspección judicial (la cual, dicho sea de paso, no suelen admitirla los jueces).

De esta forma, pensamos, puede dársele mayor celeridad al juicio de amparo indirecto o biinstancial.

IV. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

El carácter de parte, en todos los juicios de amparo del Ministerio Público Federal, tiene una razón de ser histórica, que viene desde la época colonial. El fiscal era el representante de los intereses de la Corona; posteriormente, en la época republicana, lo era de los intereses de la sociedad, por lo cual todos los tribunales superiores le daban vista para que manifestara (el llamado pedimento fiscal) lo que a su representación convenía; posteriormente, cuando se crea la figura del Ministerio Público, éste adquiere la función de abogado del Estado (junto con la de titular de la acción penal) y contraparte de los quejosos en los amparos; sin embargo, a medida que las diversas dependencias de la administración pública fueron creando sus departamentos legales, luego direcciones jurídicas, éstas terminan asumiendo tal función y, por lo mismo, el papel del Ministerio Público Federal se ha vuelto más decorativo que efectivo y en ocasiones de estorbo, por lo cual se dispuso que su intervención se limitara a aquellos casos de interés a su representación, lo cual se da en rarísimas ocasiones (por supuesto no me refiero a amparos en materia penal federal).

En la actualidad, el carácter de parte de todos los juicios de amparo del Ministerio Público Federal no tiene sentido, es causa de que se retrase la tramitación de los juicios y representa un costo alto y absolutamente inútil al erario público, como es la presencia de sus agentes en todos los tribunales del Poder Judicial Federal y el papeleo que tal situación origina; por ello es que se propone su supresión como parte en todos los juicios

cios de amparo, quedando exclusivamente para cuando se impugne un acto reclamado en el que verdaderamente fue parte (por ejemplo, en materia penal federal, o lo relativo al derecho de familia).

V. EL REENVÍO EN EL AMPARO DIRECTO

En principio, el objeto del juicio de amparo es anular los actos de autoridad violatorios de garantías individuales; por lo tanto, la sentencia del amparo directo, si es concediéndolo, se tendrá que limitar exclusivamente a anular la resolución impugnada, y aunque en la sentencia de amparo se orienta a la autoridad responsable respecto a la nueva resolución que debe emitir —en lo que se conoce como reenvío— es muy frecuente que tal autoridad responsable incurra en exceso o en defecto al cumplir la sentencia del juicio de garantías y el tribunal de amparo tenga que emitir una nueva sentencia, entablándose un diálogo de sordos entre tribunal *a quo* y tribunal *ad quem*.

Por ello, lo que proponemos es que se dote a la sentencia de amparo directo de plena jurisdicción, o sea, que no se limite a anular la resolución impugnada y se reenvíe a la autoridad responsable para que emita una nueva —quién sabe en qué términos—, sino que el propio tribunal de amparo, después de concederlo, dirima en definitiva el conflicto, señalando su sentido en términos precisos sin recurrir al tribunal *ad quem* sino únicamente por su ejecución.

VI. UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Paradójicamente, aunque tenemos un sistema de producción de normas de jurisprudencia avanzado, el mismo está aún atrapado por el muy serio problema de la contradicción de tesis.

A partir de la reforma judicial federal de 1968, se facultó a los tribunales colegiados de circuito para producir normas de jurisprudencia obligatoria; sin embargo, al haber más de un tribunal en la República que resolviera sobre la misma cuestión, se presentó el problema de la contradicción de tesis que ambos tribunales podían suscitar (aunque antes también podía haber contradicción de tesis entre las salas de la Suprema Corte). Hasta 1987, el problema fue menor, ya que la Suprema Corte seguía siendo tri-

bunal de legalidad. A partir de 1988, en que dejó de serlo y solamente los colegiados juzgaban de ese rubro, el problema se acrecentó enormemente, más aún porque el sistema para resolver tales contradicciones de tesis previsto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo es muy rudimentario, pero, sobre todo, porque no modifica situaciones jurídicas concretas que originaron tal contradicción (a ningún litigante, con honrosas excepciones, le interesa litigar “por amor al arte”, una contradicción de tesis cuyos efectos ya no van a beneficiar a su cliente).

A mayor abundamiento, si se pretende que la Suprema Corte sea un tribunal constitucional, resulta absurdo que sus salas conozcan de las contradicciones de tesis de jurisprudencia que se suscitan entre los tribunales colegiados de circuito, que son cuestiones propias de tribunales de casación o de legalidad.

En nuestro ordenamiento jurídico mexicano, la jurisprudencia juega un papel de capital importancia, ya que permite en gran medida la evolución y modernización del mismo, la interpretación de las normas jurídicas y la integración de los vacíos legislativos. En este sentido, en nuestro país tenemos dos problemas en materia jurisprudencial: la falta de difusión y, por ende, de conocimiento de las normas jurisprudenciales, pero, sobre todo, el de la contradicción de tesis de jurisprudencia antes señalado. El primer problema se resuelve más o menos fácilmente; el segundo requiere de soluciones más arduas y radicales. En este sentido es que se ha propuesto la creación de un tribunal superior federal que pueda revisar las sentencias de los tribunales colegiados de circuito cuando contravengan tesis de jurisprudencia, definiendo la jurisprudencia obligatoria y pudiendo modificar dichas sentencias particulares cuando no se hayan dictado al tenor de esa norma jurisprudencial obligatoria, pues es la única manera de que los litigantes tengan interés práctico en denunciar tal contradicción. Evidentemente, alargará un poco más la resolución definitiva de algunos asuntos, pero creemos que bien vale la pena —y los litigantes estarán de acuerdo con nosotros— con el fin de lograr un régimen jurisprudencial de excelencia.

VII. CONCLUSIÓN

Modestamente, en estas líneas se han expuesto algunas ideas para mejorar nuestra máxima institución procesal a nivel constitucional. Pensamos, no obstante, que para lograrlo se requiere de otros dos aspectos:

una nueva ley reglamentaria, moderna y ágil, pero, sobre todo, un nuevo espíritu por parte de los juzgadores del amparo, una nueva actitud que los haga abandonar posturas rígidas e intransigentes en favor de una nueva filosofía que los lleve, sin abandonar la letra de la ley, a buscar la justicia auténtica, en defensa de los derechos humanos y de los demás valores fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano.