El Juicio de Amparo, el acceso a la Justicia y el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación: Condiciones para un Estado de Derecho*

Lic. José Reséndiz García

Coordinador de Programas del Instituto de Defensoría Pública

CONTENIDO. Introducción. PARTE "A": Amparo y acceso a la Justicia. A. 1. Garantías individuales, derechos fundamentales y derechos humanos. 1. Rasgos comunes. 2. Diferencias. 3. Amplitud protectora en nuestra Constitución. 4. Protección y promoción de los derechos humanos. A. 2. Los aspectos de extrema técnica en el juicio de amparo. 1. Tutela original del juicio de amparo. 2. Fijación de principios. 3. Uso, abuso y reglamentación estricta. 4. El amparo: ¿concesión graciosa o instrumento de Derecho?. A. 3. La defensa de los derechos en general y el acceso a la justicia. 1. Garantías y derechos de los mexicanos. 2. Consideraciones sobre la defensa y la justicia. 3. Deficiencias principales para el acceso a la justicia. 4. El nuevo proyecto para la defensa pública. PARTE "B". Efectos derogatorios de las sentencias de amparo contra leyes y el fortalecimiento del Poder Judicial. B. 1. La constitución formal y material. 1. Conceptos. 2. Los factores reales de poder en la sociedad. 3. El equilibrio precario de las fuerzas sociales. 4. Respuesta sólo parcial de la Constitución vigente. B. 2. Transformaciones democráticas y su impacto constitucional. 1. La reforma del Estado mexicano. 2. Avances democráticos. 3. Fortalecimiento del Poder Legislativo. B. 3. Supremacía normativa del Pacto Federal y derogación legal: de pleno derecho o declarada. 1. Posibilidad jurídica de normas contrarias o ajenas al marco constitucional. 2. Necesidad del juicio declarativo de contrariedad. 3. Condiciones para la proscripción normativa. B. 4. Beneficios sociales de un fortalecimiento del Poder Judicial. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA.

Introducción

En ocasión de acometer esta tarea para indagar sobre algunos temas en materia de amparo, que desde hace ya algunos años me inquietan,

* Este trabajo obtuvo el primer lugar en el certamen de ensayo convocado para conmemorar el sesquicentenario del Juicio de Amparo.

surgen las siguientes preguntas que parecieran desalentadoras para toda creatividad intelectual:

- ¿Qué se le puede dar a un país como México y a su juicio de amparo?
- ¿Qué puede adicionarse a tan evolucionado sistema de protección constitucional?
- ¿Qué ofrecer, realmente nuevo a nuestro país, en estos momentos históricos en que se despoja de atuendos tan diluidos y desacreditados, y, con gran confianza, confecciona el nuevo atavío de gloria y paz social, de bien común y de justicia?

Qué ofrecer, en fin, a un país como éste, tan profundamente apoyado en sus raíces. País que desde su corazón —el Zócalo— rinde permanente homenaje a su Ley Fundamental: la Plaza de la Constitución; corazón flanqueado por el Palacio Nacional, el Palacio del Gobierno Local, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Catedral Metropolitana, y por su ancestral Templo Mayor.

Qué puedo dar, a la riqueza de un México con 57 etnias, con sus profundas raíces de cultura, tan unido aún en su inconsciencia e inconsecuencia.

Qué darle, pues, a más de 91 millones de mexicanos de esta tierra, tan identificados en otras latitudes por su idiosincrasia y lucha constante, por su valor y empeño...; qué entregar a tantos jóvenes y mujeres, mayoría plena de entusiasmo y vigor, cuyas cualidades tornan inmortal a esta mi nación.

Emprendo decidido la responsabilidad de sumar mis ideas en este primer Certamen, de verterlas en fragua y ocasión sin par. De inmediato reflexiono y advierto que, en la materia de amparo, ha sido el pueblo mediante una indolegable lucha el que tradicionalmente se ha generado riquezas; siento entonces la necesidad imperiosa de despojarme de mi calidad de estudiante, de profesional y de servidor público, para mantener solamente mi bagaje de pueblo, porque estoy seguro que desde esa base social puede recrearse el Derecho.

Nuestro juicio de amparo se definió, con sus características actuales, en el siglo XVIII, durante las más cruentas luchas entre liberales y conservadores, de nuestra Historia Patria.

Son sus forjadores don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero, originario uno de Campeche y el otro del Estado de Jalisco; ambos contribuyeron por igual a la integración básica de nuestro juicio de garantías y lo perfeccionó, a través de sus estudios y bien conocidos "Votos" don Ignacio Luis Vallarta, también jurista jalisciense, quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sabemos que es un juicio de naturaleza especial, dado que procede por vía de acción para tutelar derechos subjetivos públicos, es decir, las garantías individuales que en su Título Primero consagra nuestra Carta Magna en favor de todas las personas que se encuentren permanente o transitoriamente en el territorio nacional. La acción, que se asimila a la demanda de los juicios ordinarios, compete al quejoso quien en la tradicional estructura procesal funge como actor, tiene también el carácter de impetrante de amparo, es decir de solicitante de protección de la jurisdicción federal; bajo este mismo criterio comparativo la autoridad responsable del acto que se reclama, el cual en la mayoría de los casos es el objeto de la acción, tiene la calidad de parte demandada; la nota común, no variable, en relación con los juicios ordinarios, consiste en la presencia de un juez, específicamente de un juez federal quien por mandato constitucional ejerce la jurisdicción de amparo, cobrando especial relevancia sus pronunciamientos porque pueden anular o *desaplicar* actos de todo tipo de autoridades que violen o restrinjan las garantías individuales, manteniendo así la supremacía del Pacto Federal por encima de dichas leyes o actos.

Las sentencias de amparo tienen la particularidad de realizar el análisis y pronunciamiento acerca de si determinado acto legislativo, o si la aplicación de una ley, se ajustan o no a la Constitución, e inclusive determinan si dicho acto está al margen de toda ley; en caso afirmativo la consecuencia será una declaratoria de que la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso e impondrá a la autoridad o autoridades responsables la obligación de volver las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución del acto violatorio, o bien para que se abstengan de realizar determinado acto, contando el juez federal de amparo con

toda la fuerza del Estado para hacer cumplir sus resoluciones. En todo caso, la sentencia que ampara solamente surte efectos respecto del acto y personas a las que se refiere, sin poder beneficiar a quienes no hubieren litigado, lo cual se conoce como "principio de relatividad de la sentencia de amparo".

Esto perfila a nuestro juicio de garantías como un poderoso medio de control constitucional, respecto de prácticamente todo tipo de autoridades y como un auxiliar muy importante para apegar sus actos a la legalidad y a la justicia.

A propósito de la administración de justicia, una de las citadas garantías, la prevista por el artículo 17 constitucional, establece que el Estado garantice el acceso de todos a los sistemas de justicia y que ésta sea pronta, expedita e imparcial. Al efecto previene mecanismos e instituciones para dar operatividad a tal mandato, tal es el caso de la Defensoría de Oficio Federal, derivada, como garantía mínima de defensa a favor de las personas sujetas a un "juicio criminal", del artículo 20, fracción IX de la misma Constitución, en el entendido de que los defensores, conforme al artículo 10, fracción V, de la Ley que los rige, están obligados a interponer amparo cuando estimen violadas las garantías de sus defensos.

Sin embargo, este y otros mecanismos similares han sido insuficientes para dar cabal cumplimiento a la garantía de acceso a la justicia, lo cual se traduce en una imperfección grave de nuestro sistema judicial, pues margina a un gran número de justiciables que, por ello, resultan afectados en sus derechos que les deben ser tutelados.

Los anteriores, que resultan señalamientos de Perogrullo para quienes profesamos la vocación jurídica, se enuncian solamente de modo introductorio para lo que constituirá el desarrollo del presente ensayo. Valgan como tal y, sin mayor preámbulo, en seguida se procede a verter el resultado de una investigación preliminar, así como propuestas que sin duda tendrán un mayor sustento y serán objeto de la más minuciosa investigación en trabajos subsecuentes.

PARTE "A"

Amparo y acceso a la Justicia

A. 1. Garantías individuales, derechos fundamentales y derechos humanos

La eficacia del juicio de amparo no está limitada a las garantías constitucionales puesto que de manera implícita nuestra Constitución y el orden jurídico que le deriva tutelan los derechos humanos. Por ello resulta superflua la creación de medios jurídicos y sobre todo de instancias adicionales a las que ya existen, para la defensa de tales derechos.

Lo que, en cambio, no está cabalmente garantizado es el acceso a la justicia, mas no por falta de previsión expresa en las normas Suprema y secundarias, sino por inoperancia de los órganos instituidos para tal efecto, como es el caso de las Defensorías de Oficio cuya labor no solamente consiste en la representación y defensa de acusados en juicios penales, sino también la asistencia jurídica en todas las demás materias del Derecho, en forma eficaz, adecuada y completa. Les corresponde no solamente la plena realización de la garantía prevista por el artículo 20, fracción IX, sino también la del artículo 17, ambos de la Carta Fundamental. Son, pues, las defensorías, las *llaves* del verdadero acceso a la justicia.

1. Rasgos comunes

Las garantías individuales tienen de común con los derechos fundamentales y los derechos humanos, el hecho de tutelar cualidades inherentes al ser humano como ser individual, es decir como persona física, más que en la acepción jurídica de persona, la cual comprende a las personas morales o corporativas constituidas y reconocidas por la ley. No obstante, también las personas morales, inclusive el Estado, pueden solicitar amparo cuando se afectan sus derechos patrimoniales, pues es el patrimonio un atributo jurídico de todas las personas, tanto físicas como corporativas.

Las garantías individuales son una especie de los derechos fundamentales y ambos lo son también del género denominado "derechos humanos". Estos últimos, también denominados "derechos naturales

del hombre", constituyen, en palabras de don Jesús Rodríguez y Rodríguez:

"Un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente."¹

2. Diferencias

Las garantías individuales fueron denominadas así desde nuestra Constitución de 1957, denominación que se reitera en la vigente Carta de 1916-1917, y consisten en derechos mínimos o prerrogativas de los gobernados frente al Estado; constituyen una esfera de protección elemental a las personas, para realizar sus fines como seres esencialmente sociales.

Aunque las garantías individuales no guardan diferencia substancial con los derechos fundamentales cabe aclarar que éstos surgen como cualidades inherentes a toda persona, durante el siglo XVIII, como resultado de la Revolución Francesa. Atienden a una tradición que considera connatural al hombre la libertad, la igualdad y la propiedad y derivados de ellas todos los demás derechos políticos y civiles que les atañen en su convivencia y relación con otras personas.

Los derechos humanos tienen el origen histórico de la Revolución Francesa y su evolución ha permeado más en la sociedad civil que en las estructuras estatales en el ámbito internacional. Sin embargo, como lo señala Germán Bidart Campos, a los derechos humanos se les reconoce una subjetividad internacional de la persona humana, pues se dice que han pasado a ser estimados como un "valor" propio en el derecho internacional, en el bien común internacional, y en la comunidad internacional organizada,² lo cual no ocurre con las especies

-
- 1 RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús. *Derechos Humanos. Introducción al Derecho Mexicano*, en "Estudios sobre Derechos Humanos" —Aspectos nacionales e internacionales—, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, núm. 90/2, México, 1990, p. 42.
 - 2 BIDART Campos, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Doctrinales, núm. 120, México, 1989, p. 434.

conceptualizadas como derechos fundamentales o garantías individuales, la cual es propia de la tradición histórica de cada país.

3. Amplitud protectora en nuestra Constitución

¿Protege nuestra Carta Magna los derechos humanos de los mexicanos? La cuestión conlleva implícitas varias cuestiones relativas a la ideología positivista que animó al Constituyente de 1916-1917, pues tal inclinación ideológica acarreó como consecuencia tanto la denominación de "garantías individuales" a los derechos consagrados en los primeros 29 artículos que integran el Título Primero, y a la vez la expresión de que los tales derechos están *otorgados* por la Constitución, más que ser inherentes a la persona humana.

Al margen de tales posturas, la interpretación constitucional y el espíritu vanguardista de protección social que se reconoce a nuestra última Carta de Querétaro, no deja lugar a dudas acerca de la amplitud protectora de todos los derechos connaturales al ser humano, pues inclusive el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda digna, a la salud, a la educación, por señalar algunos, son derechos humanos catalogados como de la tercera generación, según la doctrina imperante, pues corresponden a grupos sociales más que a personas individualmente consideradas. Nuestro derecho positivo consagra de manera implícita los derechos humanos, en los términos que sostiene Carrillo Flores:

"...una función primaria del Derecho positivo, en su más alta expresión jerárquica, las normas constitucionales, es definir cuáles son los derechos de las personas en lo que toca a sus libertades e intereses fundamentales, a su dignidad, a su participación en la vida política, a su desenvolvimiento educativo y a su seguridad y bienestar materiales".³

4. Protección y promoción de los derechos humanos

Recientemente la Constitución mexicana ha incluido, mediante adición de un Apartado "B", al artículo 102, el establecimiento de una Comisión Nacional de Derechos Humanos y de organismos similares

3 CARRILLO Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa., 1a. edición, México, 1981, p. 186.

en las Entidades federativas y en el Distrito Federal, encargados todos de la promoción y tutela de los derechos humanos. Establece dicho precepto que *el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los Derechos Humanos que consagra el orden jurídico mexicano.*

Pero esto ha resultado de una política internacional generada desde la segunda mitad de este siglo, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, pero de especial influencia a partir de la postura de otros países y de organismos financieros internacionales, e inclusive de algunos no gubernamentales como *America's Watch* y Amnistía Internacional que pusieron en tela de juicio la protección de tales derechos por el Estado mexicano e incluso la legitimidad de éste.

Además de las funciones de promoción y protección a los derechos humanos, la Comisión Nacional tiene la atribución de representar al Estado mexicano en el ámbito internacional, también en la materia de que nos ocupamos.

Pero independientemente de este organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de perfilación atípica, excluido del régimen de la Ley de Entidades Paraestatales al igual que la Universidad Nacional —véase el artículo 2o. de dicha Ley—, existen organizaciones no gubernamentales encargadas también de la protección y promoción de los derechos humanos, cuya influencia les deriva por la autoridad moral y capacidad de presión por vías de resistencia civil.

A. 2. Los aspectos de extrema técnica en el juicio de amparo

1. Tutela original del juicio de amparo

Al igual que otros instrumentos protectores de la esfera individual de derechos civiles y políticos, de la seguridad jurídica y de la legalidad, reconocidos en otros países, nuestro juicio de amparo tiene como objeto de tutela, principalmente, dicha esfera de prerrogativas indispensables de todo individuo. Nace para poner coto a los abusos del poder en épocas de absolutismo estatal galopante.

2. Fijación de principios

Desde su nacimiento, el juicio de amparo ha contado con principios que son normas lógicas nacidas de la experiencia y de la costumbre y que rigen su procedencia y efectos, a saber: la instancia de parte, el de definitividad, el de relatividad de las sentencias de amparo, el de estricto derecho, y de agravio personal y directo. Dos de tales principios que han dado lugar al mayor número de controversias entre doctrinarios, son el principio de relatividad o "*Fórmula Otero*" y el de estricto derecho, dado que en el primero de los casos, cuando se trata de amparo contra leyes, se ha estimado por igual que la sentencia del Poder Judicial no derogue la norma general emitida por el Poder Legislativo, y asimismo que la norma general impugnada, por ser contraria a la Constitución carece de toda posibilidad en el mundo jurídico.

3. Uso, abuso y reglamentación estricta del juicio de amparo

Destacadamente nos ocuparemos en esta parte del principio de estricto derecho, el cual tiende a salvaguardar la seguridad jurídica y equilibrio procesal entre las partes; su aplicación se da sobre todo en materia civil, considerada ésta en general, es decir, comprendiendo a otras materias como la mercantil, la administrativa, entre otras.

El citado principio, para Burgoa, equivale:

"...a la imposibilidad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional".⁴

Los principios que han dado características cada vez mas técnicas al juicio de amparo, son resultado de criterios jurisprudenciales, obligatorios por tanto, plasmados algunos de ellos en la legislación positiva mediante reformas a la misma; se puede advertir como origen común de ellos el freno que se hace indispensable, por el rezago judicial, frente al abuso del juicio de amparo, propiciado especialmente en

4 BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, Vigésimocuarta edición. México, 1988. p. 296.

el foro de patronos y abogados que con tal de obtener la suspensión del acto reclamado o una resolución favorable, echan mano de argucias procesales que corrompen el espíritu original de este juicio protector.

No obstante, la sociedad actual está consciente de que se hace urgente retornar a los orígenes simples que caracterizaban al juicio de amparo, adicionándole medidas que la misma actualidad permite, para conjurar los abusos que llevaron a la extrema tecnificación del sistema de amparo.

4. El amparo: ¿concesión graciosa o instrumento de Derecho?

Lo cierto es que el juicio de amparo no debe ser patrimonio exclusivo de quienes puedan contar con un abogado sagaz y experimentado en los intrincados tecnicismos que ahora lo caracterizan; por el contrario, puesto que no es una concesión graciosa del Estado, sino parte del sistema de protección constitucional, que está por encima de todo órgano o institución estatal, debe ser renovado si es necesario desde sus cimientos, actualizándolo con las aspiraciones y necesidades de nuestra sociedad contemporánea, y mediante mecanismos y apoyos que garanticen su operatividad y encauzamiento de todo acto de autoridad, hacia un Estado de Derecho.

A. 3. La defensa de los derechos en general y el acceso a la justicia

Debe darse esta defensa a través de los medios ordinarios y, frente a las autoridades, mediante el sistema extraordinario de impugnación consistente en el juicio de amparo.

Ahora bien, para hacer posible, hacer operativa, tal defensa, resulta imperioso hoy en día garantizar realmente el acceso a la justicia, mediante el fortalecimiento del sistema de defensa pública que es a cargo del Estado. La Defensoría de Oficio Federal, actualmente encargada de posibilitar la administración de justicia para todos, se mantuvo en estado de postración institucional hasta 1990, y al cabo de 75 años de existencia, no se le ha potenciado para que cumpla su doble cometido

constitucional, de defensa *stricto sensu* y de brindarle acceso a la justicia a todos los mexicanos.

1. Garantías y derechos de los mexicanos

El artículo 17 de nuestra Constitución Política, establece una garantía agrupada en el género de las de seguridad jurídica. Prohíbe que los gobernados se hagan justicia por propia mano y establece que los órganos competentes del Estado estarán expeditos para administrar justicia pronta. Cabe subrayar aquí la disposición referida a la garantía de acceso a la justicia para todos.

La referida garantía engloba la posibilidad de que muchos derechos se realicen y no queden reducidos a letra muerta en el papel constitucional; es decir, de que se tenga o no acceso a la justicia depende que realmente los individuos vean cumplidos o restringidos sus derechos consagrados en la Norma Suprema, porque la única posibilidad jurídica, en un extremo para hacer valer tales derechos y todo el caudal que les deriva, consiste en contar con acceso totalmente gratuito ante los órganos del Estado encargados de aplicar la ley y administrar justicia. El otro extremo lo constituye el derecho a la revolución, esto es, la alternativa última del uso de la fuerza, cuando el Estado ha sido incapaz de dar respuesta a la consubstancial sed de justicia de sus gobernados. posibilidad ésta que no está proscrita sino implícitamente contemplada por el artículo 136 del mismo Pacto Federal.

2. Consideraciones sobre la defensa y la justicia

Una condición lógica para que se tenga entrada a los sistemas de justicia, consiste en el conocimiento y manejo adecuado de las reglas procedimentales, conforme a las que se debe comparecer y actuar ante los tribunales, por sencillas que resulten dichas normas adjetivas. Además, las reglas de procedimiento hacen posible traducir a la realidad normas sustantivas que de otra forma permanecerían en el mundo teórico; a través de su instrumentación, el derecho se renueva en la realidad y adquiere positividad auténtica. Y por otra parte, todo derecho y por tanto todo sistema jurídico requiere a su servicio profesionales conscientes de su papel social y que se erijan en concentración de valoraciones sociales vigentes, para nutrir, antes que corromper, al Derecho.

Nos referimos evidentemente a los abogados; entiéndase, no a cualquier representante, litigante, patrono, sino al específicamente llamado a hacer valer la causa de otra persona que carece de la capacidad y de la investidura jurídica bastante, para hacer valer el derecho; más concretamente nos referimos al abogado defensor.

En la gama de las garantías que consagra nuestra Constitución, la de defensa pareciera estar exclusivamente limitada a la materia penal, por los términos en que fue redactado el artículo 20, en su fracción IX, esto inclusive desde la Carta de 1857; pero lo cierto es que como un presupuesto lógico del acceso a la justicia debe considerarse a la defensa como una garantía implícita en el artículo 17 constitucional, y por lo tanto no limitada a la materia penal sino en cualquier tema del sistema jurídico nacional en el que un justiciable la requiera. Consideramos por tanto incluir a la materia de amparo como uno de los variados objetos de la función de defensa jurídica.

Sin duda que la justicia está ausente cuando se carece de defensa, la indefensión es una de las formas más encubiertas, sórdidas e infames de injusticia.

3. Deficiencias principales para el acceso a la justicia

Hoy en día, pensionados, jubilados, servidores públicos de las fuerzas armadas y policiacas, y muchos otros no comprendidos específicamente por leyes que regulan a Procuradurías —de Defensa del Trabajo, del Consumidor, Agraria, del Menor y la Familia, por citar algunas—, carecen de la posibilidad de acceder a sistemas de enjuiciamiento en materias fiscal, de seguridad social, civil federal, etc., quedan indefensos y ello manifiesta palmariamente la imperfección de un sistema de justicia que margina cada vez a más personas, si consideramos la creciente actividad económica que priva en nuestro país, y que perfila al neoliberalismo como un modo de producción avasallador, aniquilador también, de quienes menos tienen, en aras del mayor enriquecimiento de muy pocos, privilegiando al progreso en demérito de la justicia social y distributiva.

Por ello, la tan propalada Reforma al Sistema de Justicia, junto con la Reforma del Estado, el nuevo concepto federativo, los programas sociales para combatir la pobreza extrema, y en suma, toda

acción de gobierno que desatienda el hambre de justicia, aunque parezca de sólo algunos, estará inacabada y acarreará graves consecuencias para la sociedad toda.

Más aún, la nueva regulación de la Defensoría de Oficio Federal, contemplándola en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como "Órgano Auxiliar" del Consejo de la Judicatura Federal, desnaturaliza jurídicamente, de manera aberrante, la calidad sustantiva de dicho organismo, pues lo subordina al órgano de administración del Poder Judicial; el legislador diluye así el cometido constitucional que le es propio a la Defensoría y la integra como "auxiliar" de una función adjetiva. Esto pudo evitarse manteniendo la ya muy añeja y superada Ley propia con que cuenta dicha institución; entonces el desatino —por falta de reforma a esta Ley— habría sido menor.

4. El nuevo proyecto para la defensa pública

Desde 1995 fue presentada en el Senado de la República, una iniciativa de nueva Ley de Defensoría Pública que propone el fortalecimiento de esta institución, como órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de una Comisión Nacional de Defensa Pública que brinde lo mismo el servicio gratuito de defensa en materia penal y el de asistencia jurídica en todas las demás materias.

Tal proyecto, presentado por la fracción priista del Senado, fue dictaminado por la Comisión de Justicia de la LVI Legislatura, que recién ha concluido, con el consenso de las demás fracciones parlamentarias, inclusive la del Partido Acción Nacional que también por su parte propuso una iniciativa de reformas a la Ley de la Defensoría de Oficio Federal. El dictamen sigue planteado en los términos antes mencionados, aunque ahora con la modalidad de que la institución de defensa permanecería en el Poder Judicial de la Federación. En todo caso, las nuevas condiciones normativas harán posible acceder a los sistemas de procuración y administración de justicia, y la misma reforma —que supone para la Defensoría una función de procuración en materia de amparo—, aunada a la que también se avecina de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, lograrían el verdadero acceso a la justicia para todos en nuestro país.

Por último, considero que la inserción de la institución de Defensa Pública en el Poder Judicial de la Federación, con la autonomía que le atañe a cada uno, contribuye al fortalecimiento de dicho Poder, a quien corresponde la observancia y hacer cumplir todas y cada una de las garantías que consagra nuestra Constitución y, por ello, también de los derechos humanos en nuestra sociedad.

PARTE "B"

Efectos derogatorios de las sentencias de amparo contra leyes y el fortalecimiento del Poder Judicial

B. 1. La constitución formal y material

1. Conceptos

Uno de los autores que hace distinción entre una constitución *real* y *efectiva* a diferencia de una constitución formal, es Lasalle;⁵ dice que todo país tiene dos constituciones, la *real*, que consiste en los factores reales y efectivos que existen en un país, y la constitución escrita, también denominada, a diferencia de la otra, la *hoja de papel*.

México cuenta con una historia y con grupos sociales cuyas interacciones determinan más tarde o más temprano los destinos nacionales. Los sindicatos, las corporaciones patronales y empresarios, las iglesias, las universidades, los medios de comunicación; son junto con otros, quizás de igual o hasta de mayor importancia, sectores de la sociedad que determinan las líneas de acción gubernamentales, el comportamiento del gobierno del Estado y de suyo son el conjunto de todas estas interacciones y su interpretación por las instituciones, las que definen la constitución material del país, mismas que pueden o no quedar plasmadas en la constitución formal, es decir, en la Carta magna.

2. Los factores reales de poder en la sociedad

Cierto, todos los señalados agrupamientos, además de los partidos políticos, las grandes organizaciones delictuosas, el ejército, la guerrilla,

5 LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Ediciones y Distribuciones Hispánicas, Trad., de Manuel Acosta, Primera Edición, México, 1987, p. 54.

son todos grupos de presión social y tienen un significado específico para el Estado. Los grupos de presión son amorfos, carentes de toda organización jurídica, sin jefes visibles y su actuación se despliega subrepticamente y en la clandestinidad. Son una especie de los grupos estructurales de la sociedad, éstos consisten en conjuntos organizados de individuos que integran el cuerpo social mismo, quedando incluidos la horda, la familia, el clan, la tribu, la confederación de tribus, la casta, el Estado y la sociedad en estricto sentido.⁶

Desde luego, es la constitución formal aquella de la cual es garante, protector y un medio de control, nuestro juicio de amparo. Pero tiene positividad en la medida en la que responde a la realidad social y satisface en forma equilibrada los factores reales de poder: es éste uno de los principales objetos del quehacer político.

3. El equilibrio precario de las fuerzas sociales

Solamente en un Estado de Derecho el equilibrio de las fuerzas sociales no es precario, pero tal Estado se caracteriza porque los satisfactores están suficientemente dados y adecuadamente distribuidos, la salud, la educación, el trabajo y su retribución, todo ello, sin problemas realmente significativos; los servicios públicos, la seguridad pública y la administración de justicia son debidamente satisfechos, además de que la corrupción no ha permeado en la sociedad o en el gobierno; pero sobre todo existe una convicción plena de que gobernantes y gobernados, todos en sus relaciones sociales están sometidos y cumplen con las leyes expedidas, mismas que responden a dicha sociedad y se les considera como justas.

Así, es claro que mantener el equilibrio de las fuerzas sociales no es difícil si existe justicia; si existiera pobreza, pero se distribuye con justicia el ingreso; si todos se someten al Derecho, la estabilidad perdura indefinidamente.

Por tanto, si la Constitución de un país como el nuestro recoge los reclamos sociales y consagra los derechos básicos para la protección individual y convivencia social armónica, pero sobre todo si se ajustan

6 MENDIETA Y NUÑEZ, Luis. *Teoría de los Agrupamientos Sociales* 3a. edición. Editorial Porrúa, México, 1974, p. 93.

gubernantes y gobernados a las normas vigentes y éstas a su vez están apegadas a la Norma Fundamental, sin duda que se estará avanzando hacia un *status* jurídico; mas como los intereses en juego pueden desorientar el avance estable de la sociedad, ignorando o contraviniendo los designios constitucionales, es cuando cobra especial importancia el sistema de amparo como soporte estabilizador de la sociedad y como instrumento protector de la máxima expresión jurídica de un país, como supremo fundamento y razón de ser de un Estado: la Constitución.

4. Respuesta sólo parcial de la Constitución vigente

Al hablar de la constitución formal y de la constitución material, hacíamos hincapié en la necesidad de que ésta se encuentre claramente identificada en la sociedad, a efecto de que la carta fundamental, es decir, la constitución formal, la de papel, encuentre sustento, pues de no ser así su respuesta a la nación que rige será imperfecta, ineficaz. El Derecho, entonces, habrá cifrado sus derroteros sociales en una base inocua, ilusoria incluso.

En varios aspectos podría demostrarse que nuestra Constitución Política adolece de insuficientes bases, porque el Estado mexicano, constituido durante más de medio siglo bajo un régimen sin pluralidad real, entró fácilmente en la carrera de la corrupción y de manipulaciones por el poder político. Y en efecto la Constitución ha sufrido innumerables reformas, la mayoría de ellas con propósitos de salvaguarda o mayor acaparamiento de poder político y económico; no para concentrar en el texto supremo las aspiraciones legítimas de sectores sociales importantes, cuya influencia tal vez aun no ha terminado de manifestarse.

La consecuencia es una constitución de papel; no una constitución real. El problema no es lo que dicha Norma dice, sino que en la realidad las condiciones no concurren para propiciar su eficaz aplicación. Esta ineficacia pone en duda su validez, su positividad.

Con tal de mantener el poder, con su infidelidad política los principales órganos del Estado han generado desconfianza; han impedido ejercer derechos o han coartado los que se permitían.

No es verdad, como ya lo esbozamos al menos, que en México exista un verdadero acceso a la justicia por todos los que lo requieren; no todos los habitantes de nuestro país se encuentran en real posibilidad de acceder a la vía del amparo para que la Justicia de la Unión los proteja si se quejan con razón; no es cierto que exista igualdad entre el varón y la mujer si tampoco existe garantizada una educación capaz de hacer entender este fundamental postulado a todos por igual; no es verdad que esté garantizado el derecho a la vivienda digna, el derecho a la salud, ni tampoco es real que nuestra educación y formación cultural nos hagan conscientes de nuestra ligazón con las etnias que nos preceden históricamente, o que por decreto puedan salvaguardarse sus derechos humanos. No existe en la realidad un amparo que proteja derechos humanos de minorías, de derechos humanos de "tercera generación", por más que el Estado se arroge constitucionalmente la facultad de protegerlos y promoverlos.

Nuestra Constitución escrita, por esta y por otras razones que no es posible por ahora exponer aquí completas, carece de sustento real; y debemos saber cuanto antes si es a ella a la que debemos restaurar para adecuarla a la realidad o viceversa.

¿Cuál sería, en todo caso, el papel que corresponda al juicio de amparo?

Si hemos dicho que es soporte para el equilibrio de las fuerzas sociales y es fundamento normativo supremo del Estado y de la nación, el amparo puede fungir también como catalizador envolvente de un proceso de búsqueda e identificación entre la realidad social y la restauración de la Norma Suprema, supuesto que ésta contiene múltiples modificaciones que respondieron a intereses de grupo y no a los intereses nacionales.

B. 2. Transformaciones democráticas y su impacto constitucional

1. La reforma del Estado mexicano

No es concebible una reforma política sin pluralidad incluyente de todos los sectores y manifestaciones ideológicas de la sociedad, sobre

todo las partidistas, pero inclusive las que no estén configuradas como tales.

Afortunadamente podemos sostener que en nuestro país ha ocurrido ese cambio básico; por cuanto que no es posible negar que iniciamos a recorrer un camino de democracia, camino el cual deberá reafirmarse de modo permanente, sin desviaciones ni retrocesos, lo cual propiciará en un plazo más bien corto la madurez política que será contexto también apto para que se expidan leyes más justas y para que, las imperfecciones de otras, sea purgada por el medio idóneo, el del control de la constitucionalidad: el juicio de amparo.

2. Avances democráticos

En efecto, si comparamos nuestra realidad inmediata anterior, de hace apenas cinco años, con la actual, en poco tiempo, gracias a la clara determinación del actual gobierno, se han dado pasos firmes para la transformación democrática; esto redundará en una nueva cultura política de ciudadanos y gobierno a más tardar en diez años; no obstante, desde ahora se advierte un nuevo concepto de la participación ciudadana y la confianza en las instituciones. Ello solamente puede verse fortalecido por la congruencia del orden jurídico, sobre todo aniquilando normas —especialmente las fiscales— que suelen contrariar abiertamente los principios y bases supremas.

3. Fortalecimiento del Poder Legislativo

A partir de 1994, se planeó la reforma del Estado y resulta cada vez más claro el paulatino fortalecimiento del Poder Legislativo de la Unión, avisorándose así la realización de un añejo anhelo del parlamentarismo mexicano. La madurez de los representantes, que nunca ha faltado por completo, ahora es un propósito firme y cotidiano, aun dentro de los naturales vaivenes de la práctica legislativa.

Esto haría posible la restauración constitucional si se considerara esta necesidad y se emprendiese con patriotismo y firmeza, aceptando los desaciertos y trabajando para devalar el sentir social, dándole respuesta en los hechos y en el Derecho. El vigor y crecimiento del órgano parlamentario ha de ser moral, no burocrático.

B. 3. Supremacía normativa del Pacto Federal y derogación legal: de pleno derecho o declarada

1. Posibilidad jurídica de normas contrarias o ajenas al marco constitucional

Entre las anteriores disquisiciones de orden político, hagamos ahora un paréntesis para subrayar, en el contexto que nos ocupa, la aberrante condición que priva en ciertas normas de nuestro sistema jurídico, las cuales cuentan con igual coercitividad y generalidad de leyes que si son constitucionales y justas. Conviven en el mismo orden jurídico mexicano ambas especies de normas, por virtud de la "*Fórmula Otero*", que es momento de superar a más de 150 años de haber sido concebida, porque las condiciones sociales, políticas y jurídicas de nuestro país son del todo distintas.

Sostenemos que no existe posibilidad, conforme a Derecho, para la pervivencia de dichas normas; ni siquiera por conveniencia social si es que esto pudiera esgrimirse y es ya el momento de dar plenas facultades al Poder Judicial Federal para que, a través de pronunciamientos razonados y reveladores de la voluntad política nacional, derogue dichas normas.

2. Necesidad del juicio declarativo de contrariedad

Hasta ahora lo que jurídicamente repugna no es la existencia de esos elementos normativos que pervierten a nuestro Derecho, no es esto lo inconcebible; lo que no puede concebirse —en estricta lógica— es que una norma legal contraria a la Constitución no se destruya automáticamente, sino que sea menester una declaración de dicha contrariedad y que emitida la cual continúe con igual vigencia, como cualquiera otra norma de perfecta constitucionalidad y justeza.

3. Condiciones para la proscripción normativa

Si queremos purgar semejantes vicios de nuestro sistema jurídico y de protección constitucional, es menester fijar la forma con la que tal declaratoria sea con efectos derogatorios, sin agredir facultades o invadir ámbitos de otros Poderes.

Esto puede lograrse adecuadamente, a mi juicio, conforme a las siguientes bases:

- En una primera fase, adicionando a la fórmula actual —pero en una proporción menor de legisladores—, la de instancia de la parte agraviada; en una segunda fase, al cabo de no menos de cinco ni más de diez, se concedería acción popular para solicitar a la Suprema Corte de Justicia el análisis y en su caso la declaratoria de inconstitucionalidad.
- No debe ser necesaria la reiteración de criterios por el Más Alto Tribunal; bastará un solo pronunciamiento para que dicha norma deje de tener vigencia; de inmediato, para el directo agraviado y en un plazo razonable que permita la publicación y emisión de una nueva norma, *erga omnes*.
- Se fomentará desde la educación media superior hasta la preparatoria, el conocimiento básico del Derecho Constitucional, de Garantías Individuales y Derechos Humanos, y del juicio de Amparo, a fin de generar una nueva cultura jurídica, que aunada a la simplificación del juicio de amparo, permita el acceso por todos a este sistema de impugnación, incluso en casos graves sin necesidad de abogado.
- Se impondrán sanciones severas a los litigantes y a sus abogados cuando a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierta mala fe en la impugnación de leyes.

Todo lo anterior, además de dar el lugar que le corresponde al Poder Judicial, creará un auténtico Estado de Derecho que propicie el bienestar social, el bien común y la justicia para todos.

B. 4. Beneficios sociales de un fortalecimiento del Poder Judicial

Existen variadas formas de lograr el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, a ello ha contribuido, por ejemplo, la Reforma al Sistema de Justicia emitida con rango constitucional a finales de 1994, especialmente por la modificación del artículo 105 de la Carta Magna. En el camino histórico que se empieza a marcar y a recorrer, otro avance importante, aunque no definitivo, lo constituye la reforma

constitucional de 1996, para "integrar" el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

En todo caso, no puede negarse que una medida que se impone es la ampliación de facultades de la Suprema Corte de Justicia, no solamente para conocer y resolver en definitiva asuntos de carácter electoral, sino también para que sus resoluciones declarando la inconstitucionalidad de leyes, tenga efectos derogatorios, total o parcialmente, de las mismas.

Esto favorecería a nuestro régimen de Derecho y a nuestra vida nacional por las siguientes razones:

1. En el corto plazo nuestro Más Alto Tribunal y el Poder Legislativo —ambos fortalecidos—, lograrían la restauración constitucional por la identificación de las necesidades que plantea la sociedad y la vida nacional, con el texto supremo.
2. La actividad política se vería cada vez más acotada por el Derecho, nutrido a su vez por tal actividad política, más madura y sustentada en la realidad social.
3. Estrechamente relacionado con lo anterior, se avanzaría en el control del Poder por el Derecho, logrando un mayor equilibrio entre los Poderes del Estado, un régimen de legalidad y un avance sin obstáculos al interior del mismo Estado.
4. La justicia sería una aspiración posible para todos y no una fórmula cuyo resultado sea simplemente de vencedores y vencidos insatisfechos íntimamente en su conciencia personal.

CONCLUSIONES

1. En nuestro país no existen dadas las condiciones necesarias para que todos puedan acceder a los sistemas de procuración y administración de justicia y que ésta les sea proporcionada en forma pronta e imparcial. Por tanto, el artículo 17 constitucional carece de una plena aplicación.

2. Lo anterior se extiende a la materia de amparo, donde la técnica que ha permeado los procedimientos del juicio de garantías, y aunado a la ausencia de las condiciones genéricas de acceso a la justicia, resulta nugatoria para la mayoría de los mexicanos la garantía de justicia expedita bajo conceptos de genuina gratuidad.

3. Debe fortalecerse a la institución de la Defensa Pública y gratuita, como una solución para dar plena vigencia a los artículos 17 y 20, fracción IX de nuestra Constitución; al hacerlo —si permanece dicha institución en el Poder Judicial de la Federación—, se verá también fortalecido este último y aunado a la simplificación de los procedimientos del juicio de garantías, así como al fomento de una cultura jurídica entre todos los mexicanos, nuestro sistema jurídico, no solamente el de amparo, resultarán nacionales invaluable por su proyección al futuro.

4. Además, tal fortalecimiento permitiría unificar diversas instancias de defensa, actualmente establecidas fragmentariamente en dependencias del Poder Ejecutivo; ampliaría la tutela del amparo a los derechos humanos y el órgano del Estado encargado de operar tales sistemas protectores sería la propia Defensoría fortalecida, resultando innecesarias las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, que actualmente duplican en nuestro orden jurídico las funciones que de origen atañen a organismos insuficientemente atendidos, como son los Poderes Judiciales federal y locales y las defensorías de oficio en los mismos ámbitos.

5. Otra condición que es necesaria, junto con las ya planteadas por vía de propuestas para lograr un Estado de Derecho, consiste en fortalecer al Poder Judicial asignando a la Suprema Corte de Justicia facultades derogatorias de leyes contrarias a la Constitución, ya que la *ratio* histórica de la "*Fórmula Otero*" carece de vigencia; la permanencia de leyes inconstitucionales pone en entredicho el orden jurídico nacional.

6. Solamente atendidas dichas condiciones, podrá arribarse, paulatinamente a un auténtico Estado de Derecho. Su viabilidad social, política y presupuestal no puede erigirse como obstáculo, porque el país lo demanda, la nación lo merece y los recursos invertidos reeditarán calidad de vida para nuestra generación y las venideras; en este último rubro, el presupuestal, las propuestas sugieren un adelgazamiento, no un crecimiento burocrático; una inversión social y no un gasto.

BIBLIOGRAFIA

BIDART CAMPOS, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Doctrinales, núm. 120. México, 1989.

BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, Vigésimo-cuarta edición, México, 1988.

CARRILLO Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1981.

CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1983.

ETIENNE LLANO, Alejandro. *La protección de la persona humana en el Derecho Internacional. Los derechos humanos*. Editorial Trillas, México, 1987.

MENDIETA Y NUÑEZ, Luis. *Teoría de los Agrupamientos Sociales*. 3a. edición, Editorial Porrúa, México, 1974.

RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús. *Derechos Humanos. Introducción al Derecho Mexicano*, en "*Estudios sobre Derechos Humanos*" —Aspectos nacionales e internacionales—, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, núm. 90/2, México, 1990.