

Para una nueva Ley de Amparo cuatro propuestas*

*Daniel Solorio Ramírez***

El amparo judicial desplazó a los jueces de los estados y acabó con el federalismo en el ámbito de la administración de justicia. Hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación prepara un anteproyecto para una nueva Ley de Amparo con la finalidad de adecuarla a la realidad. Presentaré cuatro propuestas relacionadas con el amparo judicial que consisten en no desaparecer el amparo para efectos; acabar con fallos pronunciados secretamente; alertamos ante la suplencia de la queja deficiente, y adecuar un sistema de responsabilidades por error judicial. Se trata de impugnar los malos métodos y malos sistemas.

The juicio de amparo (a Mexican legal figure similar to habeas corpus[^]) has displaced the judges of the states and has finished with federalism in the administration of justice. Today, the Justice of México 's Federal Supreme Court of Justice is preparing a preliminary plan for a new habeas corpus law, with the purpose to adjust it to reality. I will present four proposals related to this, consisting in not disappearing the juicio de amparo for legal; ending with secretly pronounced judgements; putting one 's guard before the replacement of the insufficient pledging, and adjusting a system of responsibilities for error of judgement. The intention is to impugnate wrong methods and wrong systems.

Sumario: Introducción. / Pero no todo en el amparo es miel sobre hojuelas. / El amparo judicial. / Primero. No a la pretendida desaparición del amparo "para efectos". / Segundo. Acabar con los fallos pronunciados en el más ridículo secreto. / Tercero. Alertemos ante la suplencia de la queja deficiente. / Cuarto. Un adecuado sistema de responsabilidad por error judicial

Introducción

Hoy que la Suprema Corte de Justicia de la Nación —abierta al foro nacional— prepara un anteproyecto para una nueva Ley de Amparo, es necesario, imprescindible acudir a ese llamado. El tema es uno de los más relevantes de nuestro sistema de justicia: revisar la Ley de Amparo, reformarla, adecuarla a la realidad, proponer una ley nueva. Nadie en México es ajeno al juicio de amparo; difícilmente un mexicano cruza por la vida sin que alguna vez, en algún momento, tenga necesidad de acudir ante un juez de amparo ya en demanda de protección, ya en defensa de su propio interés atacado en juicio por el

petionario del amparo. Metido en las entrañas del alma nacional, el amparo es la figura más trascendente de nuestro sistema jurídico. Legendario, epopéyico, este juicio asombra a propios y extraños.

Pero no todo en el amparo es miel sobre hojuelas

Creado en 1847, cuando el Acta de Reformas reimplantó el federalismo, el amparo estaba destinado únicamente a combatir actos arbitrarios de los poderes ejecutivo y legislativo, pero muy pronto ensanchó sus controles. Se

* Ponencia presentada ante la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo.

** Profesor de Derecho Constitucional y Amparo; Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California.

convirtió, para bien o para mal, en un instrumento férreamente centralizador de todo nuestro sistema de justicia. A partir de la ejecutoria Miguel Vega vs. Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa (1869), ya nadie puso en duda que procedería también contra resoluciones del poder judicial. A partir de esta ejecutoria de la Suprema Corte ninguna autoridad quedó exenta de la fiscalización judicial de sus actos, lo que en términos generales ha contribuido muy ampliamente a la salud pública, pero podría revertirse si los mexicanos no ubicamos al amparo en la justa dimensión que le corresponde.

El amparo judicial

Ligado indisolublemente a la garantía de legalidad, el amparo judicial permite impugnar actos de los jueces, incluyendo sentencias definitivas de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados pronunciadas en toda clase de litigios. Esta modalidad es una de las más controvertidas en el México de nuestros días, pero en medio de la polémica hay una verdad difícil de negar: el amparo judicial desplazó a los jueces de los Estados, y acabó con el federalismo en el ámbito de la administración de justicia. Convirtió a los tribunales de los Estados en meros maquiladores de expedientes judiciales, según expresión que éstos han venido acuñando desde hace varios años.¹ Merced al amparo directo, la palabra final en toda clase de litigios del orden jurídico local se encuentra en manos de los jueces federales. Herido en la entraña nuestro sistema federativo, más de cien años después no ha logrado recuperación alguna. Dolorosamente parece agravarse cada día más. Para bien o para mal ésta es la circunstancia y la realidad que hoy vivimos los mexicanos. Esa realidad nos beneficia o nos perjudica, en los tribunales, según el caso. Hoy por hoy a ella debemos atenernos.

Por eso, sin perjuicio de pugnar porque mejore la calidad de la justicia que administran los poderes judiciales de los Estados, y sin renunciar al reclamo de que éstos recuperen la mayoría de edad que les confirió la Constitución Federal de 1824, y que perdieron hace poco más de cien años, hoy presentaré cuatro propuestas relacionadas con el amparo judicial. De antemano diré que mi ponencia no hace alusión a persona alguna. No se trata de impugnarnos recíprocamente los miembros de la familia jurídica, abogados, postulantes, jueces, magistrados, profesores de derecho, porque así, sólo provocaríamos

1. Consúltese la "Declaración de Querétaro" aprobada por todos los presidentes de todos los Tribunales Superiores de Justicia de todos los Estados de la República, reunidos en esa ciudad en noviembre de 1994. Esta declaración dirigida al Presidente de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Congreso de la Unión, sigue sin respuesta a pesar de los casi seis años transcurridos. A decir verdad la euforia de aquellos días ha quedado atrás. Hoy los Tribunales



La Suprema Corte de Justicia.

enfrentamientos estériles. Se trata de impugnar los malos métodos, los malos sistemas. Sólo así avanzaremos. Voy pues con mi hacha.

P rimero. No a la pretendida desaparición del amparo "para efectos"

Bajo este nombre, nuestro medio judicial ha prohijado una figura que la Ley de Amparo no prevé de manera expresa, pero que ha resultado de la naturaleza misma de las cosas y de una interpretación del artículo 80 de la ley de la materia. Cuando en un amparo directo el tribunal de garantías encuentra que los tribunales ordinarios omitieron uno o más puntos de la controversia, suelen conceder el amparo para constreñirlos a resolver esos puntos "...con plenitud de jurisdicción..." según expresión ya clásica. Resueltos dichos puntos fácticos o jurídicos por el tribunal ordinario en cumplimiento al fallo de amparo, cualquiera de las partes puede promover un nuevo juicio de amparo contra la nueva sentencia.

Esa práctica provoca dilaciones, pero tiende a salvaguardar lo poco que ha quedado en manos de la justicia

ordinaria y debe ser protegida, regulada, porque además protege la garantía de defensa en juicio. La protege porque permite impugnar los argumentos del tribunal siempre que éste no sea de instancia final. Preocupa que juristas relevantes (**Vgr.** Ignacio Burgoa, profesor eminente de múltiples generaciones de abogados y jueces mexicanos) estén proponiendo que desaparezca el amparo "para efectos", que opera cuando el tribunal responsable haya omitido puntos jurídicos de fondo. Burgoa (**Renovación de la Ley de Amparo**, Instituto Mexicano del amparo, México, 200, pág. 29) propone:

"...Por razones de economía procesal debe legalmente otorgarse a dichos órganos judiciales federales jurisdicción plena al fallar el amparo directo, en el sentido de que puedan conceder la protección federal lisa y llanamente, y no para efectos, cuando se trate de vicios "injudicando" en que hubiese incurrido la resolución definitiva reclamada, sustituyéndose al tribunal responsable en cuanto a la decisión de la controversia fundamental planteada en el proceso respectivo..."

Esta opinión que extrañamente comparten múltiples litigantes y no pocos jueces federales, debe ser rechazada en aras de una administración de justicia más saludable.



Ignacio Burgoa, distinguido constitucionalista mexicano.

Una garantía de buena justicia no reside en pretender que los litigios sean resueltos de una sola vez, en una sola sentencia, y por un tribunal integrado por jueces infalibles, (que no existen), sino en establecer un sistema escalonado y razonable de filtros jurisdiccionales. Los errores del juez de primer grado pueden ser corregidos por el tribunal de apelación, y los de éste por el tribunal de amparo. Si las instancias superiores corrigen los errores cometidos en las inferiores, se reducen las posibilidades de un fallo ilegal o injusto. Aumentan las posibilidades de que el fallo final sea correcto, acertado, justo. Ese es nuestro sistema y su parte valiosa debe ser salvaguardada. Si en nombre del pragmatismo, y de una dudosa economía procesal deseamos este sistema de filtros, incurriríamos al menos en dos errores resonantes:

1o. Acabaríamos lo poco que queda del federalismo judicial. Dar la puntilla a la soberanía interior de los Estados en el ámbito judicial, no parece una buena solución. Y menos hoy que el pluralismo social, político y jurídico llegó para quedarse. Si uno de los propósitos nacionales es mejorar la calidad de la justicia, no desalentemos la posibilidad de que los poderes judiciales de los Estados pudieran "levantar cabeza", según suele decir la gente sensata de nuestro pueblo.

2o. Daríamos a los magistrados federales la categoría de omnisapientes e infalibles; los convertiríamos en semidioses. Autorizar que ellos resuelvan los litigios de jurisdicción local en única e irrecurrible instancia, tiraría por la borda siglos de experiencia. Ninguno de ellos querría tener esa grave responsabilidad. Nadie podría corregir los errores cometidos en sus sentencias. Desdeñaríamos la idea fundamental de que los errores pueden ser corregidos.

Segundo. Acabar con los fallos pronunciados en el más riguroso secreto

Genaro David Góngora Pimentel, profesor universitario, hoy presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su obra **Introducción al Estudio del Juicio de Amparo**, Porrúa, 1997, pág. XXVIII, nos dice textualmente:

"...La ley no prevé la intervención de las partes una vez que se turna el expediente al magistrado o ministro para la elaboración del proyecto de sentencia. Es entonces cuando se inician o, tal vez se concluyen, toda una serie de maniobras, en un ambiente tenebroso que no tiene nada que ver con la ciencia jurídica.

Un distinguido abogado, cargado de años y de experiencia, ya jubilado de un importante despacho, me contaba los consejos del viejo jurista con el que trabajó en su juventud y del que aprendió muchas cosas. Estos eran: ***Un abogado que se respete debe saber cómo está haciendo un proyecto el secretario y en qué términos lo recibe el magistrado. Un despacho digno debe tener acceso a los proyectos que se pasan para su estudio a los magistrados. Es necesario conocer los argumentos que de palabra o por escrito presentan los contrarios a los magistrados para poder rebatirlos en tiempo...***

Tiene razón el ministro Góngora, pero en la realidad práctica no es fácil enterarse del análisis que del caso llevan a cabo el ponente y sus proyectistas, ni el enfoque de su estudio. Esta etapa se lleva hacia el interior del tribunal, en el más riguroso secreto. Ni los magistrados ni los proyectistas confrontan sus propios puntos de vista con los abogados de las partes; ignoran si sus argumentos defensivos han sido estudiados y comprendidos. Tampoco pueden saber si el tribunal de pronto cree haber encontrado una causa de improcedencia que nadie había advertido. Se cierne sobre el caso el riesgo de un sobreseimiento, pero los abogados nada pueden rebatir, porque ignoran las elucubraciones que tienen lugar tras bambalinas. Los magistrados a veces escuchan, pero no sueltan prenda. ¿Temen contaminar su criterio?, ¿son poco firmes sus propias convicciones?, ¿prefieren no exponerlas a un nuevo giro, a una contra-argumentación, a un nuevo punto de vista inexplorado por el tribunal? Encerrarse en el "castillo de la pureza" no parece una buena forma de impartir justicia transparente.

Pero honremos a los magistrados y jueces —pocos, pero sí existen— que abren su pensamiento y permiten que los abogados nos enteremos del análisis que están haciendo de nuestro caso; permiten que sus ideas sean rebatidas y que nuevas luces ingresen en su mente. También existen estos magistrados por fortuna. Ellos se equivocan menos.²

Ciertamente la ley no prevé expresamente que las partes deban enterarse del contenido de los proyectos, ni mucho menos recibir copia antes de la sesión en que el fallo será dictado. Y si la ley no lo dice con todas sus letras, esa posibilidad no existe, pues como se sabe, los magistrados sólo quieren actuar cuando un precepto expreso autoriza que lo hagan. Ni un paso en falso, parecen decir. Si la ley asume que la intervención de las partes

2. El propio Góngora Pimentel nos informa (*opus cit.*) que don José Castro Estrada, ministro de la Tercera Sala de la S.C.J. entregaba copia de los proyectos a las partes. También lo hacía el maestro Burgoa, cuando al inicio de la década de los cincuenta desempeñó el cargo de juez de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Otros personajes que saben mucho del juicio de amparo han tenido experiencias similares con gran provecho. No, si de que se puede, se puede.

durante el procedimiento es suficiente, esa presunción queda elevada a la categoría de dogma. Pero eso es un error resonante; trasciende más allá de lo que generalmente se piensa. Un litigio tiene múltiples facetas que nadie conoce mejor que los contendientes, y los primeros beneficiados con sus observaciones a los proyectos de sentencia serían los propios jueces y magistrados. Puntos de la controversia que para el más avezado proyectista o magistrado pasan inadvertidos, podrían quedar al descubierto. Muchos errores que hoy cometen los tribunales de amparo podrían ser evitados. ¿No reconocen acaso los magistrados, que con grave daño a los intereses de las partes, y aun de la sociedad, han convertido en ejecutorias errores verdaderamente impresionantes?

Si los abogados somos leales, y si los jueces y magistrados son abiertos (la apertura mental es una forma específica de lealtad a la altísima investidura judicial), mucho ganaría nuestro sistema de justicia. En igualdad de circunstancias las partes bien podrían recibir copia del proyecto de, sentencia, uno, dos o tres días antes de la sesión en que el caso será visto. Podrían presentar observaciones, objeciones, argumentos en favor o en contra.

Contra mi propuesta suele decirse que muchos abogados somos corruptos, y que con la copia del proyecto iríamos corriendo a pedir a nuestros clientes grandes sumas de dinero; también se dice que cuando el proyecto fuera desfavorable intentaríamos sobornar a proyectistas y magistrados; se concluye que así, es preferible no propiciar esa forma de corrupción. Yo rechazo terminantemente esa tesis. Los abogados que andan por ahí comprando sentencias no buscan argumentos jurídicos, ni suelen estar interesados en conocer los proyectos. Consideran que ese es trabajo de quien vende la justicia como una mercancía. Y este ***modus operandi*** existe porque hay jueces y magistrados que comercian sus resoluciones. Unos no pueden existir sin los otros. Son los extremos de un binomio.

i

Pero la deshonestidad de unos y otros es un tema distinto, que no debe mezclarse con el tema que hoy nos ocupa. La transparencia en el pronunciamiento de los fallos judiciales sólo puede arrojar beneficios a la buena justicia. Resolveren secreto, decidir tras bambalinas, ocultar a las partes el análisis de los casos, y sólo mostrarlo cuando los argumentos del tribunal ya se han convertido en ejecutorias, sólo fomenta el error y la corrupción en la familia jurídica (a veces mal llevada) que integramos jueces, proyectistas, abogados, magistrados y ministros.

En la actualidad, depende del favor de los magistrados que podamos conocer los proyectos. Algunos son abiertos y escuchan, intercambian ideas, ponen a prueba sus impresiones en torno a los puntos del litigio. Ellos suelen equivocarse menos. Pero otros se muestran reservados, crípticos, misteriosos. Les explicamos nuestras ideas, pero ellos permanecen en silencio, impenetrables. A tientas los abogados preparamos algún memo-

rándum, pero con frecuencia resulta ajeno al enfoque del proyecto. Así, toda intervención resulta inútil. Estos magistrados se equivocan con mayor frecuencia y sus errores quedan ejecutoriados. Alcanzan el nivel de cosa juzgada.

¿Por qué no podemos tener una copia del proyecto, uno, dos o tres días antes de la sesión? Los abogados presentaríamos por escrito nuestras observaciones; el tribunal resolvería con mayor información. La justicia saldría ganando. La nueva Ley de Amparo debe incluir un precepto que recoja esta posibilidad. Magistrados y litigantes dormiríamos más tranquilos.

Tercero. Alertémonos ante la suplencia de la queja deficiente

La suplencia de la queja deficiente no es cosa menuda, sino una institución jurídica de largo alcance y como tal debe ser tratada. Ampliarla sin reservas, desbordar sus justos límites puede ser tan malo como restringirla más de lo conveniente. Y digo esto porque han surgido propuestas para conceder una facultad casi ilimitada a los jueces de amparo, para que en nombre del orden público, del interés social, de los desprotegidos o desvalidos, invaliden los fallos de los tribunales ordinarios. Ante estas propuestas estemos alertas y no desdeñemos las enseñanzas de la teoría general del proceso.

Los estudiosos de derecho procesal enseñan que la verdadera garantía de buena justicia se encuentra en el equilibrio de las partes, y en un tribunal que no obra por cuenta propia, sino que responde a las argumentaciones de los contendientes y califica la idoneidad jurídica de sus pretensiones. La relación jurídica procesal, en cuya virtud cada uno defiende su propio interés frente a un juez imparcial, es la llave maestra de un sistema sensato de impartición de justicia.

Pero no desconozcamos que la desigualdad real existe, y que en los pueblos pobres es necesario que el poder público se ponga del lado de los desprotegidos. Eso es así, pero cuidemos de no caer en exageraciones. Cuidemos que la suplencia de la queja sirva para equilibrar a las partes cuya defensa no siempre es igualitaria, pero evitemos conceder al tribunal —particularmente al de última instancia— una facultad sin límite para disponer del pleito a su albedrío. Si el tribunal de última instancia, que entre nosotros invariablemente es un tribunal de amparo, posee facultades omnímodas, ilimitadas, inevitablemente caerá en errores, en abusos, en atropellos al derecho. Cuando nadie puede rebatir los argumentos del tribunal, el error de éste es inexorable.

En pro de ampliar la suplencia de la queja se dice que no es posible dejar el interés de las partes, el interés público, el interés de la justicia en manos de abogados inexpertos, imperitos, o de baja calidad profesional. Esa es una verdad difícil de impugnar. También se dice que la impericia de los abogados provoca múltiples injusticias en los fallos que dictan los tribunales, lo que también es cierto. El principio de estricto derecho los conmina a decidir en el estrecho recinto de los conceptos de violación. Con frecuencia poco pueden hacer en pro de la justicia. Pero si ampliamos más allá de lo prudente la suplencia de la queja, y si esa facultad amplísima se la damos únicamente al tribunal de última instancia—que generalmente es un Tribunal Colegiado de Circuito— habremos autorizado que éste incurra, por su voluntad o por su humana falibilidad, en múltiples errores y abusos. Si la impericia de los abogados nos mueve a otorgar un poder omnímodo a los tribunales de instancia final... ¿quién nos protegerá de la impericia de esos tribunales?

Por eso es preferible mantener la suplencia de la queja tal como se encuentra en la actualidad, y de ser posible acotarla, fijar sus límites de manera sensata. No entreguemos a seres humanos falibles, un poder sin límite que sólo pueden ejercer prudencialmente los dioses.



Detención.

Cuarto. Un adecuado sistema de responsabilidades por error judicial

Hasta la actualidad nuestro sistema jurídico es ajeno a la posibilidad de reclamar los daños y perjuicios que sufren los justiciables con motivos de fallos judiciales equivocados, notoriamente injustos, claramente transgresores de la ley, o dictados contra constancias procesales. Ellos, los tribunales, pueden lacerar los derechos de las partes, privar a éstas de su patrimonio o de su libertad quebrantando el derecho, pero las mexicanas y los mexicanos carecemos en absoluto de una acción específica para imponerles la responsabilidad en que hubieren incurrido. Desde luego un mecanismo de esta naturaleza tendría que respetar íntegramente los fallos ejecutoriados, sin perjuicio de que a través de un procedimiento plenamente respetuoso de la garantía defensiva, se pudiera exigir la responsabilidad en que los autores del fallo pudieran haber incurrido.

El tema es complejo, apasionante, pero no es sino uno más de los múltiples aspectos de la responsabilidad del Estado, que entre nosotros sigue siendo casi un tabú. Nuestro régimen jurídico impone a todo el mundo responsabilidad por daños u perjuicios causados, pero tratándose de los errores de los servidores públicos, cuando éstos causan daño a los particulares, nuestra ley y nuestra jurisprudencia son casi totalmente omisas. Reclamar a los funcionarios judiciales de última instancia es casi imposible.

Una nueva Ley de Amparo, la del nuevo siglo, no puede cerrar los ojos a la realidad: también los tribunales de amparo cometen graves errores al pronunciar sus fallos. Hasta hoy los errores de sus servidores, jueces y magistrados, permanecen casi totalmente en la irresponsabilidad. Una instancia de reclamación ante la Suprema Corte, tratándose de fallos de tribunales colegiados, podría resultar justiciera. Por ahí podríamos empezar. En fin, el tema es apasionante. Habrá pros y contras como en todo lo trascendente. Pero que el tema no sea ignorado por nuestra nueva Ley de Amparo.

DSR'ssr., Mexicali, B.C., 3 de marzo de 2000.