

# **JUECES Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO: APENAS UN ECO PARA LOS MÁS POBRES**

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos sociales en México: promesas incumplidas*. III. *¿Interés jurídico o interés político?* IV. *Centralismo judicial*. V. *Algunas líneas para concluir*.

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la relación que existe en México entre jueces y derechos sociales en el incierto proceso de transformación democrática que ha vivido el país en las últimas décadas. Parto del supuesto según el cual, en nuestro proceso de transformación política, la elite dirigente ha privilegiado las modificaciones institucionales poniendo el acento en el ajuste a normas electorales y de partidos.

Debido a que la “transición hacia la democracia” ha sido protagonizada por los partidos, los ajustes y transformaciones del sistema político y jurídico, han estado encaminados a garantizar una mayor competencia entre los partidos. Y si bien es cierto que el Poder Judicial también ha experimentado importantes reformas(1996) éstas han sido encaminadas a fortalecer su estructura institucional, su organización interna y su independencia frente a otros poderes. Sin embargo, el debate sobre su intervención como institución protectora de los derechos de las personas no ha sido privilegiado.

En una fórmula resumida podría decirse que las transformaciones jurídicas y políticas del país, realizadas en la búsqueda de mayor democratización, han estado orientadas hacia la consecución de una mayor estabilidad de las instituciones y no de las personas. La relación que hoy guardan los Tribunales frente a los derechos sociales pueden ser prueba de ello. En el

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

país el Poder Judicial ha realizado muy pocos esfuerzos para ofrecer auténticas garantías de protección jurídica de las necesidades materiales básicas de la población. Ello a pesar de que algunas de estas necesidades fueron constitucionalizadas desde principios del siglo pasado.

Esto se debe, en parte, a que en México no existe una tradición garantista de los derechos sociales. Durante casi todo el siglo XX, el modelo de Estado autoritario, basado en un sistema de partido único, estableció mecanismos de control corporativo incompatibles con la idea de derechos sociales universales. Las necesidades como salud, vivienda, trabajo y educación fueron otorgadas por el poder público de manera discrecional a los sectores con mayor capacidad de movilización a cambio de apoyo y votos.

En la actualidad dicha inercia resulta útil para el modelo de transformación, hacia una nueva democracia, que se ha impuesto en el país. Modelo que, si bien ha conseguido mayor competencia entre los partidos, ha permitido una neoliberalización del sistema económico y social, colocando de nuevo la idea del mercado libre como eje regulador de las relaciones entre los ciudadanos. La transformación que se produjo en México de un sistema de partido único a uno de competencia entre partidos, ocurrió en el marco de los severos planes de *ajuste estructural* que han sido impulsados por el paradigma de economía de mercado impuesto como proyecto hegemónico desde la década de los ochenta.

Frente a este proyecto liberal, el Poder Judicial mexicano parece estar alineado. Hoy, dicha institución, está muy lejos de poder convertirse en la voz de los más desfavorecidos. Todo lo contrario, con base en la doctrina de los derechos sociales como líneas programáticas y las objeciones procesales que impiden una protección efectiva de estas reivindicaciones, el Poder Judicial parece ser un obstáculo más en la lucha por la construcción de los derechos sociales como derechos universales, exigibles e interdependientes.

El gran problema es que el modelo neoliberal ha generado un escenario de inestabilidad política debido a que ha generado un aumento de la pobreza, mayor desempleo, enorme concentración de la riqueza y creciente explotación de la clase trabajadora. Ello, evidentemente, ha aumentado los niveles de violencia social que van desde la delincuencia cotidiana hasta las expresiones de micro insurgencia que hoy se manifiestan en todo el país.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En la actualidad, el país está surcado por distintas expresiones de resistencia espontánea (plantones, tomas de presidencias municipales, secuestro de funcionarios, linchamiento de la policía) en contra de poderes públicos o de empresas multinacionales que afectan los intereses y las necesidades básicas de las personas.

En este contexto, el reconocimiento de los derechos sociales como derechos exigibles no sólo es importante sino urgente. Si no comienzan a reconocerse las necesidades básicas de las personas (vivienda, salud, educación, trabajo); como demandas justas y exigibles y se abren las vías para intentar formular un nuevo pacto más solidario entre los ciudadanos, la presión social acumulada y la desesperación frente a la pobreza<sup>2</sup> terminará por desencadenar fuerzas políticas y sociales interesadas en modificar el estado actual de las cosas.

En esta dirección, este borrador pretende analizar los tres grandes obstáculos que han impedido la protección real de los derechos sociales. En el primer apartado se muestra el dominio que ha habido en México de la teoría de los derechos sociales como líneas programáticas. Esta posición ha impedido la construcción del contenido de los derechos y, por tanto, dificultado mucho su protección efectiva.

En el segundo apartado se analiza la teoría del *interés jurídico*. Se demuestra como ésta ha funcionado como un obstáculo procesal que le permite al Poder Judicial declarar inadmisibles todas aquellas demandas sobre derechos que no estén regulados como tales.

Por último, se demuestra como estas dos circunstancias, que caracterizan la actuación del Poder Judicial federal, se extienden a todos los poderes judiciales locales debido al centralismo judicial que se ha impuesto en el país.

## II. LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO: PROMESAS INCUMPLIDAS

Fue la Constitución mexicana de 1917 una de las primeras en las que se elevó a rango constitucional un conjunto de derechos sociales exigidos por el movimiento revolucionario de 1910. Sin embargo, esto ocurrió mucho antes de la aparición y extensión del modelo del Estado social.<sup>3</sup> Por tanto, la falta de las estructuras políticas y jurídicas que respaldan dicho paradigma de Estado, impidieron llevar a cabo la tutela efectiva de aquellos intereses.<sup>4</sup> Si bien, la vivienda, la salud y la educación, entre

<sup>2</sup> Quizá uno de los factores que ha impedido una expresión articulada y compartida de resistencia frente a la opresión y marginación es la brutal migración de más de veinte millones de personas hacia Estados Unidos. La migración hacia ese país no sólo ha permitido disminuir la presión social interior sino que hoy se ha convertido en la entrada de dinero más importante para el país. Más importante incluso que el petróleo.

<sup>3</sup> Es hasta 1949 cuando en la Ley Fundamental de Bonn el concepto de Estado social de derecho adquiere el significado constitucional que hoy tiene.

<sup>4</sup> Bökenforde, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 72.

otras demandas, fueron incorporadas a la Constitución, y algunas de ellas fueron desarrolladas por el legislador, éstas nunca fueron concebidas como derechos justiciables sino como líneas generales de orientación para desarrollar políticas públicas.

Como señala Cossío, en México se desarrolló una concepción de la Constitución ligada a los postulados de la Revolución. Las normas de contenido social se concibieron como programas que debía instrumentar el Estado para dar vigencia a los postulados revolucionarios. Los derechos sociales no fueron concebidos como normas jurídicas sino como “fruto de la Revolución”.<sup>5</sup>

Esta tradición marca la historia del constitucionalismo mexicano, y el aparente adelanto de principio de siglo en materia de derechos sociales se traduce en atraso a finales del mismo. Hasta la fecha contamos con un sistema muy débil de protección judicial de los derechos sociales. Los poderes del Estado —incluyendo al judicial— siguen considerándolos líneas de acción que sirven para orientar políticas públicas y no como derechos fundamentales universales e interdependientes.<sup>6</sup>

Si bien esta es una situación que también ocurre en otros países, en México está acentuada. El aparato corporativo que organizó el partido que gobernó durante más de setenta años, marcó la relación entre el poder y los sectores que demandaban estos derechos. El partido en el poder, con base en un sistema clientelar, otorgó estas demandas de forma discrecional a los sectores con mayor capacidad de presión y movilización. Sin embargo, nunca definió con claridad el contenido normativo de los mismos, ni los otorgó como prerrogativas que pudieran ser exigidas por los ciudadanos.

Si se analiza la legislación que se utiliza para desarrollar dichos derechos, se descubre que ésta se ocupa de crear órganos de la administración pública y regular sus competencias y atribuciones. De esta forma se transfiere a los órganos de la administración pública la posibilidad de elegir los medios que considere adecuados para la realización de estos derechos. Estas leyes orgánicas no son una garantía efectiva de protec-

<sup>5</sup> Cossío, José Ramón, “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución”, en Rabasa, Emilio, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 296.

<sup>6</sup> Como lo señala Cruz Parceró, “El hecho de que la tradición jurídica en nuestro país haya soslayado o, incluso, ocultado y evitado estas discusiones ha contribuido en gran medida a hacer obsoletos muchos de los preceptos constitucionales que consagran derechos sociales...”. Cruz, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en Carbonell, Miguel *et al.* (eds.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 89.

ción y de ellas no se desprenden obligaciones claras para el Estado que puedan ser exigidas por los ciudadanos. Por tanto, la materia está caracterizada por amplios espacios de discrecionalidad propicios para el manejo irracional, la arbitrariedad e incluso la corrupción.<sup>7</sup>

Por su parte, los teóricos del derecho, también colaboraron en la construcción doctrinal de los derechos sociales como declaraciones programáticas. La doctrina dominante, asumiendo una posición conservadora en defensa del *statu quo*, consolidó la teoría según la cual dichas pretensiones no pueden ser exigidas ante el Poder Judicial mediante el juicio de amparo.<sup>8</sup>

Valgan las siguientes palabras como ejemplo de esta posición:

...mientras las garantías individuales son exigibles por el gobernado en forma directa y ante su violación se tiene el medio procesal idóneo para reivindicarla, que es el juicio de amparo, las garantías sociales lo son de eficacia indirecta. En efecto, este último tipo de preceptos constitucionales requieren de la expedición y puesta en vigor de leyes secundarias y, en específico, de instancias procesales donde plantear la violación a sus contenidos.<sup>9</sup>

Esta posición doctrinal fue —y sigue siendo— de gran utilidad para un sistema poco comprometido con la claridad legal y el verdadero respeto por los derechos de los ciudadanos. El no *tomarse los derechos en serio* facilita que el poder los utilice como discurso político, legitimador de un sistema poco democrático. En un sistema autoritario, como el que se impuso en México durante tres cuartas partes del siglo XX, esta situación tiene una clara explicación. En la actualidad es difícil entender las razones que mantienen esta posición en un sistema que pretende ser más democrático.

Por otro lado, lo que más interesa subrayar es que esta misma línea argumentativa es la que desarrolló —y continúa desarrollando— el Poder Judicial en su interpretación; línea que hasta la fecha sigue siendo

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>8</sup> Autores como Ignacio Burgoa, José Campillo, Francisco Ramírez, Alberto Trueba Urbina, son ejemplo de esta posición dominante dentro de la doctrina jurídica mexicana. Todos ellos defendieron esta posición en sus manuales de derecho constitucional y de derechos fundamentales.

<sup>9</sup> Rojas, Ariel, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002, p. 582; Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CND-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 778.

dominante.<sup>10</sup> Si se revisa la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia descubrimos que los derechos sociales no son concebidos por este poder como derechos exigibles frente a órganos públicos.

Si esto es así, se entiende la razón por la cual el propio Poder Judicial no ha colaborado en la construcción del contenido de estos derechos. Dicho poder, basado en la tesis de las diferencias estructurales entre derechos civiles y derechos sociales, no ha realizado el menor esfuerzo por intentar determinar el contenido mínimo que podría suponer tener en la Constitución el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, etcétera.

Por otra parte, como si México nunca hubiera firmado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Poder Judicial en México rara vez utiliza dicho instrumento (hoy con rango superior a todas las leyes) para intentar ampliar la protección de las necesidades sociales que han sido constitucionalizadas. Es casi imposible encontrar sentencia alguna en la materia que haga alusión a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Poder Judicial en México ha compartido con otros poderes una visión profundamente nacionalista y auto referente que mira con incomodidad la utilización de instrumentos internacionales e incluso podría llegar a considerarlos como violatorios de la soberanía nacional.<sup>11</sup>

Todas estas circunstancias impiden que el Poder Judicial federal en México sea un espacio institucional donde la voz de los más desfavorecidos produzca algún eco. El posicionamiento y la interpretación constitucional que hasta la fecha domina en materia de derechos sociales impiden considerar a dicho poder como un aliado en la protección de las necesidades materiales básicas.

<sup>10</sup> Aunque no puede dejar de reconocerse que existen algunas sentencias que han avanzado en la línea de justiciabilidad de los derechos. Como ejemplo:

"Salud. El derecho a su protección, que como garantía individual consagra el artículo 4o. constitucional, comprende la recepción de medicamentos básicos para el tratamiento de las enfermedades y su suministro por las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos.

La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud que consagra el artículo 4o., párrafo cuarto de la Carta Magna, establece en sus artículos 2o., 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad;...". Tesis P.XIX/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>11</sup> Situación que no ocurre con tratados comerciales y de libre comercio (TLCAN, a manera de ejemplo) que México ha firmado en las últimas décadas con diversos países en todo el mundo.

### III. ¿INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS POLÍTICO?

En México, el instrumento de tutela más importante para proteger los derechos fundamentales es el juicio de amparo. Esta es la única vía jurisdiccional que les permite a los ciudadanos protegerse directamente frente a la violación que las autoridades hagan de sus derechos. Se trata de una institución que nació a mediados del siglo XIX (en la Constitución de Yucatán de 1841). Sus alcances comenzaron a ser definidos a partir de la primera ley de amparo de 1861. En su origen se trató de un instrumento novedoso que con el transcurso de los años se extendió a otros ordenamientos iberoamericanos,<sup>12</sup> incluyendo el español. Hoy, paradójicamente, el amparo mexicano es quizá uno de los menos garantista de todos esos países. Diversas circunstancias históricas y políticas han impedido en México que este instrumento actualice su capacidad protectora como ha ocurrido en otras latitudes.

Una primera consideración que conviene hacer es que dicho instrumento ha adquirido en la actualidad una estructura jurídica muy compleja, *cuasi* barroca, que comprende varios instrumentos procesales. Bajo su apariencia de unidad, el amparo en realidad es una federación de instrumentos<sup>13</sup> que exigen un conocimiento técnico muy especializado para su puesta en marcha. Ello ya supone una dificultad para todas aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para contratar a un abogado especializado que sea capaz de defender sus intereses frente a tribunales. Éste es el caso de las personas que están interesadas en proteger sus derechos sociales. La salud, la alimentación, la educación, la vivienda son tradicionalmente intereses y necesidades que se reivindican como derechos por los sectores que han sido explotados y marginados por la lógica del capital, por los sectores económicamente poderosos.

Sin embargo, sumado a esta condición de recurso de elite que restringe su utilización a los sectores poderosos de la sociedad, lo que interesa destacar en este trabajo es una circunstancia estructural que caracteriza a este instrumento de tutela como herramienta restringida. Uno de los elementos que más obstaculizan la potencialidad garantista del juicio de amparo, y especialmente la protección de los derechos sociales, es la limitada legitimación para promover dicho recurso. En México, sólo

12 El derecho de amparo está en la actualidad incluido en catorce Constituciones de países latinoamericanos.

13 Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 30.

pueden utilizar este instrumento de tutela aquellas personas que puedan demostrar tener un *interés jurídico*. A través de este concepto, que se ha definido como derecho subjetivo, se han limitado enormemente las posibilidades protectoras de este recurso.

Aquí conviene detenerse un momento para explicar como han entendido los tribunales el concepto de *interés jurídico* y como a través de éste se obstaculiza la protección de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico mexicano

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (máximo interprete de la Constitución) el *interés jurídico* no es otra cosa que lo que la doctrina denomina derecho subjetivo, es decir la "...facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva de derecho". Por tanto —señala la Corte— no existe derecho subjetivo ni interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una facultad y ésta no puede imponerse coactivamente a otro sujeto, es decir cuando no haya un poder de exigencia imperativa". Tampoco existe interés jurídico cuando una norma no establezca a favor de persona alguna la facultad de exigir. Esto significa que aun cuando exista una ley que determine una situación que pueda ser aprovechada por algún sujeto a quien le resulte benéfica, si esa misma ley no otorgue la facultad para reclamar coactivamente su respeto, no hay interés jurídico sino un interés simple.<sup>14</sup>

Para que pueda considerarse que un ciudadano tiene un interés jurídico debemos estar —según el criterio de la Corte— ante un derecho tutelado por el orden jurídico de manera expresa. Este criterio ha sido sostenido de forma reiterada por el máximo tribunal. Las siguientes tesis así lo prueban:

INTERÉS JURÍDICO, NATURALEZA DEL. Aunque manifieste el quejoso que el acto reclamado afecta a su interés económico, éste es diverso del interés jurídico y si bien es cierto que toda situación favorable a la satisfacción de una necesidad resulta un interés, este no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que tenga ese carácter es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna de sus normas y si no lo hace así, el puro interés material no puede ser protegido por el juicio de garantías.<sup>15</sup>

Y esta otra...

<sup>14</sup> Tesis aislada, séptima época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 37, 1a. parte, p. 25.

<sup>15</sup> Segunda Sala, quinta época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXX, p. 568.

INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS ECONÓMICO. DIFERENCIA. Debe distinguirse entre interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo, y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica; surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por esta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivados de las normas de derecho objetivo. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio.<sup>16</sup>

Por tanto, para que un sujeto pueda tener interés jurídico y, consecuentemente, utilizar el amparo para protegerse frente a la violación de sus derechos se requiere: a) la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo); b) la titularidad de dicho derecho por parte de la persona que se considere afectada; c) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho y; d) la obligación correlativa a esa facultad de exigencia.<sup>17</sup> Si no se dan estos cuatro supuestos es muy probable que los tribunales que conocen de los juicios de amparo, lo declaren improcedente. La propia Ley de Amparo en el artículo 73, fracción V, señala como causa de improcedencia de este juicio el que el quejoso no logre acreditar el interés jurídico.

Esta circunstancia deja fuera del control jurisdiccional una enorme cantidad de actos de las autoridades, pues los ciudadanos, al no poder probar el interés jurídico, no pueden impugnarlos. Este es el caso de muchos de los derechos sociales, que al afectar de manera colectiva los intereses de comunidades, y por tanto no haber un interés jurídico tal y como lo entiende la Corte, no pueden ser objeto de protección por parte de esta institución procesal. Y este impedimento no sería grave si existieran otras vías para proteger los derechos colectivos o los intereses difusos; sin embargo, el juicio de amparo es el único procedimiento previsto en el ordenamiento constitucional mexicano para proteger directamente derechos fundamentales.

<sup>16</sup> Tercera Sala, séptima época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 193-198, 4a. parte, p. 80.

<sup>17</sup> Zaldívar, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 44.

La situación se agrava aún más puesto que se le exige al afectado que demuestre tener dicho interés jurídico. Es decir, el juez no está facultado para inferirlo de los elementos que se presenten en el expediente.<sup>18</sup>

Todas estas circunstancias significan un notorio atraso del sistema de protección de derechos en México. Si se observan los avances que ha habido en otros ordenamientos jurídicos en relación con la posible protección de derechos sociales y colectivos, es obvia la lejanía que nos separa de dichos ordenamientos. Desde este punto de vista procesal, nuestro sistema parece anclado en el siglo XIX, y su base sigue siendo la protección de intereses individuales.

Peor aún, en los orígenes del amparo, cuando comenzaron a definirse sus alcances, se dictaron sentencias que admitieron una amplia legitimación y protegieron intereses colectivos. En 1872 la Corte resolvió un asunto en contra de la autoridad que pretendía demoler un pórtico en una plazuela. La Corte otorgó el amparo aun cuando no se afectaba directamente a una persona sino el ambiente arquitectónico en el que habitaba quien presentó la demanda. Con ello se protegió no sólo al individuo que se consideró afectado sino a los vecinos y el espacio colectivo.<sup>19</sup>

Por tanto, es falso que el concepto de interés jurídico haya nacido a la par del amparo. Éste concepto se consolidó en la época en la que Ignacio Vallarta se convirtió en presidente de la Corte. A partir de ese periodo dejan de resolverse asuntos que acepten una legitimación amplia para presentar el amparo y se construye la doctrina del interés jurídico en su versión más rígida. Ello puede encontrar su explicación en el hecho de que Vallarta preside la Corte durante el periodo de la dictadura de Porfirio Díaz. La construcción del interés jurídico pudo servir como instrumento que permitiera, por un lado, subordinar las decisiones de los tribunales frente al poder político y, por otro, privilegiar los actos de los órganos del Estado frente a los particulares. No se necesita realizar un análisis profundo para descubrir que la idea de interés jurídico frena las posibilidades de protección de los ciudadanos frente al poder, así como las de

<sup>18</sup> Así lo estableció la Segunda Sala en la tesis jurisprudencial "Interés jurídico, afectación del. Debe probarse fehacientemente. En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse de forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presunciones". Segunda Sala, séptima época *Semanario Judicial de la Federación*, t. 205-206, 3a. parte.

<sup>19</sup> Cabrera Aceves, Lucio, "Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo", *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman*, México, CNDH, 1992, citado por Zaldivar, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, cit., nota 17.

control del órgano jurisdiccional frente a la autoridad.<sup>20</sup> Estas mismas razones son las que permitieron la supervivencia de estas tesis durante todo el siglo XX en México. A la dictadura de partido que se impuso durante más de setenta años también le resultaron de gran utilidad.

Hoy ha comenzado a discutirse, tanto en la teoría como en las propias decisiones judiciales, la inconveniencia de continuar sosteniendo esa rígida posición. Conviene señalar, en descargo de algunos jueces y magistrados, que se han dictado sentencias y votos particulares a través de los cuales se intenta ampliar la legitimación en el amparo. Sin embargo, se trata de esfuerzos aislados y que no suponen un rompimiento radical con la clásica interpretación de la Corte sobre el interés jurídico.

Quizá el esfuerzo más importante que se ha emprendido con el objeto de remover esa doctrina es el que se realizó al elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo.

#### IV. CENTRALISMO JUDICIAL

México está conformado como un Estado federal, en el que conviven 31 estados libres soberanos.<sup>21</sup> Como en cualquier Estado federal, la autonomía de dichas entidades no es absoluta; sin embargo, cada estado cuenta con poderes judiciales locales que dictan sus sentencias con base en leyes producidas por legisladores locales.

Esta circunstancia debería permitir que en esos espacios de autonomía, las decisiones jurisdiccionales fueran distintas a las establecidas por los criterios del Poder Judicial federal. En materia de derechos sociales aquí parecería haber una oportunidad para que otros tribunales, en diversos estados de la república, pudieran proteger los derechos que no se protegen en el Poder Judicial federal por las razones ya expuestas.

Sin embargo, la tendencia a centralizar el poder en México, también tiene su variante en la centralización de la justicia. A la fecha, la autonomía que pueden tener los tribunales locales para establecer criterios que sean distintos a los del Poder Judicial federal, está muy reducida. Ello se debe principalmente a la utilización que históricamente se ha hecho del juicio de amparo.

<sup>20</sup> La hipótesis del vínculo entre autoritarismo y construcción del concepto de interés jurídico en Cossio, José Ramón y Zaldivar, Arturo, "¿Una nueva Ley de Amparo? III", *Este País*, México, núm. 124, julio de 2001, p. 45.

<sup>21</sup> Así los caracteriza la Constitución política en el artículo 40.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, el amparo es una federación de instrumentos. Entre sus posibilidades está la de revisar y modificar las sentencias de los tribunales superiores locales. El denominado amparo judicial (amparo directo) es el medio a través del cual el Poder Judicial federal controla las decisiones de los cientos de tribunales regionales.

Esta limitación de la autonomía de los tribunales locales ha sido permanentemente denunciada por ellos. Las quejas sobre el control que la Federación ejerce sobre sus decisiones es permanente. Como ejemplo de ello una de las muchas declaraciones emitidas por los Tribunales Superiores Locales:

Es innegable que la distribución territorial del poder político, es decir, el establecimiento de un estado compuesto o federal —como lo es el mexicano— en el que medie un reconocimiento constitucional del poder político a los entes territoriales que integran el Estado, debe tener consecuencias no sólo en la consiguiente configuración de los poderes legislativo y ejecutivo, sino también en el poder judicial operante en dichos sistemas. Esto es lo que se denomina federalismo judicial... Pero este sistema empezó a modificarse en cuanto la Suprema Corte de Justicia aceptó, en particular desde 1869, la impugnación por medio del juicio de amparo de las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación también local. Por medio de dicha jurisprudencia se concentró de manera paulatina la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se subordinaron al más alto tribunal del país los organismos jurisdiccionales del Distrito Federal y de los estados, que perdieron así su autonomía constitucional.

Como respuesta a estas denuncia, el Poder Judicial de la Federación ha argumentado la necesidad de uniformar la jurisprudencia en el país. Ello, se dice, supone una garantía de certeza y de seguridad jurídica que fortalece el principio de igualdad. Frente a la posibilidad de que se generen criterios de interpretación divergentes y contradictorios que supondrían grados de incertidumbre jurídica, la Corte considera que a través del juicio de amparo se uniforma la jurisprudencia.

Sin embargo, como señala Serna, esta argumentación obedece más bien a una necesidad de coherencia interna del propio Poder Judicial federal, que de protección de la seguridad jurídica. Si en la práctica, una misma cuestión jurídica es resuelta de una forma en un tribunal federal de Puebla y de otra en Hidalgo, ello no afecta el principio de igualdad. La seguridad jurídica queda protegida con el hecho de que los distintos tribunales federales, con jurisdicción en un mismo estado, apliquen los

mismos criterios de interpretación a los casos que se presenten en esa entidad.<sup>22</sup>

Si esto es así —continúa Serna— habría que buscar las razones por las que esta práctica subsiste en México. Las razones que el autor señala son: a) la desconfianza que el Poder Judicial federal tiene sobre los jueces locales<sup>23</sup> y, b) el amparo como mecanismo de contrapoder frente a los gobernadores locales.<sup>24</sup>

Independientemente de las razones que estén detrás de la permanencia de este modelo, lo que es incuestionable es que los tribunales locales se encuentran inhibidos para construir sus propios criterios y su propia jurisprudencia, lo que prácticamente imposibilita que en sedes locales se den interpretaciones creativas, distintas de la que establece la justicia federal.<sup>25</sup>

En relación con los derechos sociales, esta situación no cambia. Si en algún supuesto algún juez garantista estuviera comprometido con los intereses de los más desfavorecidos y pretendiera utilizar los derechos sociales como auténticos derechos, tendría encima al Poder Judicial federal vigilando que no se viole el principio de seguridad jurídica de los mexicanos.

<sup>22</sup> Serna, José María, *Federalismo judicial: revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación en México*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>25</sup> Para rematar este predominio de la Federación sobre los estados, la Suprema Corte de Justicia emitió una tesis obligatoria con base en la cual desactivó la posibilidad de que se utilizara el control difuso de la Constitución previsto en nuestra Constitución. A pesar de que en el artículo 133 se establece expresamente que “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”, la Corte interpretó justo lo contrario: “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución”. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto. Tesis de jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. X, agosto de 1999, novena época, Pleno.

## V. ALGUNAS LÍNEAS PARA CONCLUIR

De todo lo anteriormente señalado conviene hacer algunas reflexiones finales como posibles líneas de discusión. El objetivo es intentar vislumbrar un camino que le permita al Poder Judicial transformarse en una institución que colabore con la democratización real y no sólo formal del país.<sup>26</sup>

En ese sentido lo primero que conviene subrayar es la importancia de que el propio Poder Judicial comience a dotar de contenido mínimo a los derechos sociales. Para que ello ocurra, primero deberá combatirse la tesis según la cual los derechos sociales son derechos de una especie distinta a los civiles y políticos. Desde todos los frentes posibles (academia, abogados litigantes, organizaciones de derechos, grupos de afectados, etcétera) debe insistirse en que los derechos sociales son derechos cuya naturaleza es igual a la de los derechos civiles y políticos, y no son líneas de orientación para los poderes públicos. Si esto es así, dichos derechos deben comenzar a ser protegidos en sede judicial.

Para que esto último ocurra, es necesario que en México se acabe con la estrecha legitimación que, tanto la Constitución, como la ley y la jurisprudencia, imponen a los ciudadanos para poder presentar el juicio de amparo. En este sentido es necesario modificar el concepto de interés jurídico y utilizar una legitimación más amplia que permita a los ciudadanos presentar el recurso cuando sean afectados en sus intereses, y no sólo en un derecho específicamente reconocido en una ley secundaria.<sup>27</sup>

Por otro lado es indispensable que comience a discutirse tanto en la academia como en los propios poderes judiciales la posibilidad de crear mecanismos procesales que se ajusten a las necesidades de los derechos sociales. En México no existe, salvo en casos excepcionales, la posibilidad de tutelar intereses de grupo. Debido a que muchos de los derechos sociales están relacionados con pretensiones y necesidades colectivas, es indispensable reflexionar sobre la necesidad de crear nuevas vías procesales acordes con las necesidades sociales.

Por último, también conviene discutir y aclarar cuáles son las verdaderas razones por las cuales el Poder Judicial federal ejerce un control

<sup>26</sup> Véase, Ferrajoli, Luigi, "Derechos Fundamentales", en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 50 y ss.

<sup>27</sup> Sobre este tema conviene seguir la discusión que en México se ha desarrollado entorno al concepto de interés legítimo. A partir de la presentación de una iniciativa de nueva Ley de Amparo, se ha colocado en el debate académico la propuesta de sustituir el interés jurídico por interés legítimo. Véase Zaldivar, Arturo, *op. cit.*, nota 17, pp. 55-64.

sobre los tribunales locales. Es evidente que esta situación inhibe la creatividad jurisdiccional que existe en las distintas regiones del país. Convendría saber, por el bien de la independencia de los poderes locales y su potencialidad creadora, si el amparo judicial está cumpliendo una labor de protección de los derechos de los ciudadanos en México o una obstaculización de los mismos.