ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ARTURO, *HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO*, PRESEN. DE HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2002.

La presente obra tiene su origen en la tesis que el autor presentó para optar por el grado de doctor en derecho en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; trabajo que obtuvo la máxima calificación por un jurado sobresaliente: los juristas Genaro David Góngora Pimentel, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Ruperto Patiño.

No se trata de una reiteración de ideas ni de un estudio improvisado. Por el contrario, sus reflexiones representan el fruto de la experiencia de muchos años en su vida profesional, desde la academia como profesor de la Escuela Libre de Derecho, así como en el ejercicio ininterrumpido y cotidiano del derecho, como abogado postulante especialista en derecho constitucional y amparo. Tampoco constituye un mero análisis explicativo y descriptivo del Proyecto de Nueva Ley de Amparo que recientemente aprobó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] ya que si bien el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formó parte de los ocho destacados juristas que fueron comisionados por nuestro máximo tribunal para la elaboración del anteproyecto correspondiente,[2] lo cierto es que el esfuerzo alcanzado se respalda con ideas originales teniendo en cuenta la doctrina constitucional contemporánea, requiriendo, como él mismo lo anota, "un cambio de mentalidad para entender el nuevo papel de la Constitución. No es lo mismo una Constitución como programa político para venerarse que como norma jurídica que debe cumplirse".

Así, con ese cambio de mentalidad que el autor propone, el eje central del libro gira en la impostergable necesidad de actualizar de raíz a nuestro juicio de amparo, si se tiene en cuenta -como acertadamente lo explica en el prólogo el ilustre y querido maestro Héctor Fix-Zamudio- que la Ley de Amparo vigente de 1936 ha sido reformada excesivamente, y no siempre con la mejor técnica jurídica,

sin recoger las instituciones necesarias para revitalizar nuestro juicio de garantías, que si bien en el pasado fue una institución que sirvió de modelo a numerosos ordenamientos latinoamericanos e inclusive al derecho español, se ha quedado rezagado en relación con los progresos que han alcanzado dichas legislaciones iberoamericanas.

El libro comienza dando las razones por las cuales se estima la necesidad de una nueva legislación, advirtiendo las deficiencias del ordenamiento actual al resultar evidente la insatisfacción generalizada sobre el funcionamiento del juicio de amparo, incluso por quienes se han opuesto a la expedición de una nueva ley al reconocer también la necesidad de llevar a cabo importantes reformas a nuestra institución procesal.[3] El doctor Zaldívar señala en concreto trece trascendentales deficiencias del ordenamiento vigente, y se cuestiona si las modificaciones respectivas serían operativas bajo la mentalidad imperante en la interpretación tradicional de la ley actual o si exigen un cambio en la forma como se entiende el amparo en nuestro país; y de aceptarse esta última postura, sostiene si "habrá que determinar si una forma distinta de entender las cosas, i. e. de interpretar la Ley de Amparo, se logra con mayor eficacia mediante un texto cuya vida se ha regido por interpretaciones tradicionales o a partir de un nuevo cuerpo normativo, ajeno a la contaminación de políticas interpretativas tradicionales".

A lo largo de los siete capítulos que integran la obra y con el enfoque de la nueva mentalidad que propone, el profesor de la Escuela Libre de Derecho desarrolla con profundidad en los aspectos que resultan indispensables para actualizar al centenario instrumento tutelar, destacando, por su importancia, los siguientes:[4]

I. La ampliación de su ámbito protector a los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales sobre la materia. Si bien las garantías de legalidad que prevén los artículos 14 y 16 constitucionales permiten una protección de todo el ordenamiento nacional, lo cierto es que se carece de un medio para defender de manera directa los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, los cuales vienen a ampliar y completar los derechos

fundamentales que bajo la denominación de garantías individuales consagra la Constitución federal.

II. La ampliación de la legitimación activa del quejoso o agraviado, a través de la incorporación del "interés legítimo" al resultar insuficiente el tradicional "interés jurídico" que prevé la actual regulación del juicio de amparo. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha identificado el interés jurídico con el derecho subjetivo. Sin embargo, sostiene el autor que ello resulta insatisfactorio, en tanto que se deja de proteger a los actos lesivos a la esfera jurídica de los gobernados que no afecten propiamente un derecho subjetivo. De tal suerte que en la actualidad se carece de protección frente a los ataques a los intereses o derechos difusos y colectivos, así como a un número importante de atentados a las garantías individuales que, a pesar de causarles graves daños económicos o materiales, no son justiciables por no responder a la estructura del derecho subjetivo.

III. Un nuevo concepto de autoridad para efectos del amparo. Reconoce el importante avance de la actualización del mismo a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente al admitir la procedencia del juicio de garantías contra actos de organismos descentralizados. A pesar de ello y siguiendo los interesantes planteamientos de Luigi Ferrajoli,[5] estima que en la actualidad se deja fuera de control a una gran cantidad de actos emanados de entidades privadas que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales.[6]

IV. La necesidad de incorporar la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra leyes, o la interpretación conforme. En cuanto a lo primero, al considerar que el principio de la relatividad de las sentencias que actualmente prevé la ley (mal llamada fórmula Otero para el autor), viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico y permite, en la teoría de Ferrajoli,[7] la existencia de normas vigentes aunque inválidas, lo que implica la carencia de un régimen democrático en sentido sustancial.

Por lo que hace a la interpretación conforme, su finalidad radica en salvar la constitucionalidad de la norma impugnada, es decir, al analizar la constitucionalidad de la ley, la Suprema Corte de Justicia se abstiene de declararla inconstitucional si dentro de las interpretaciones jurídicamente posibles existe alguna que haga a esa norma conforme a la Constitución. Esta fórmula, que se ha adoptado en tribunales constitucionales europeos y latinoamericanos, permite que ante la disyuntiva entre mantenimiento o pérdida de la vigencia normativa, se abra la posibilidad para fijar aquélla interpretación de la ley que no conlleva un problema de inconstitucionalidad. De esta forma, la declaración de invalidez de la norma con efectos generales sólo se hará en el caso extremo de que la misma no admita interpretación alguna conforme a la Constitución; de tal manera que a decir del profesor de la Escuela Libre de Derecho, habría tres sentidos que pudiera tener una sentencia de amparo cuando se trate de normas generales: "primero, declararla inconstitucional; segundo, declarar que la ley es constitucional siempre y cuando se interprete en un determinado sentido, esto puede ser a través de una sentencia estimatoria que conceda el amparo o desestimatoria que no lo conceda; y tercero, declarar, sin más, que es constitucional la norma general".

V. La incorporación de la teoría de la apariencia de buen derecho en la suspensión del acto reclamado, que no obstante haber sido reconocida por la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal (Pleno, tesis P/J15/96), no se ha entendido adecuadamente, lo que ha ocasionado que sea prácticamente inoperante, salvo en el caso de la clausura. En general, se afirma que se ha ignorado en gran medida que se trata del principio señalado por la doctrina del fumus iuridicus, es decir, del examen preliminar de la materia de la controversia para descubrir un principio de fundamentación que permita al juez otorgar efectos restitutorios a la medida precautoria, sin prejuzgar sobre el fondo.

VI. La necesidad de revisar la suspensión en materia penal. Comenta el autor que las últimas reformas (1999) provocan que la suspensión en esta materia sea prácticamente inexistente, ya que la exigencia de hacer comparecer al quejoso ante el juez de la causa o el Ministerio Público genera un cambio de situación

jurídica, con el consecuente sobreseimiento en el juicio de amparo. Asimismo, la negativa genérica de la medida cautelar, tratándose de delitos considerados por la ley como graves, provoca abusos de autoridad e indefensión de los gobernados. Sobre el particular, afirma el doctor Zaldívar que la precaria situación de la suspensión en materia penal deriva de la falsa idea de que la indefensión de los gobernados ayuda al combate a la delincuencia y abate la impunidad. La experiencia demuestra que ninguno de estos rubros ha disminuido, puesto que la grave inseguridad que padece el país no la provoca el juicio de amparo, sino una variada gama de factores.

VII. La revisión de las causales de improcedencia y de sobreseimiento, las cuales provocan que en la actualidad un alto porcentaje de demandas de amparo sean improcedentes o que los juicios sean sobreseídos. Al respecto, se propone incorporar en la ley distintas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia, relativas a que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y que requieren prueba plena, además de eliminar varias causales que estima contrarias a la Constitución federal, como aquéllas contra las resoluciones de los congresos locales en materia de remoción y suspensión de servidores públicos; la procedencia del amparo en contra de acuerdos de trámite en procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia que afecten gravemente las defensas del sujeto a dichos procedimientos; y en contra de resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a personas ajenas al Poder Judicial de la Federación.

Además del estudio de los anteriores aspectos, el destacado jurista se refiere a otros temas que preocupan al foro mexicano, como son los llamados "amparos para efectos", que es fuente de inútil alargamiento de los procedimientos ordinarios que le dan origen; la necesidad de la ampliación de los plazos para ejercitar la acción, en aras de mayor oportunidad de acceso a la justicia; una mejor regulación de los incidentes; mayor atención a los casos y condiciones en que los órganos jurisdiccionales deben suplir la deficiencia de la queja; nuevas fórmulas en la redacción de las tesis que contienen los criterios de las tribunales de amparo

y la introducción de la "jurisprudencia por sustitución", que constituye una nueva modalidad dentro del sistema actual, para evitar la rigidez de los criterios; la simplificación en el procedimiento de cumplimiento de las sentencias estimatorias de amparo, entre otras cuestiones.

En suma, la obra del doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea constituye una sólida investigación de carácter propositivo, realizada con claridad de exposición y con nutridas fuentes bibliográficas, que abre nuevamente el debate, latente y constante, sobre la necesidad de modernizar el juicio de amparo a través de una nueva ley.

Eduardo FERRER MACGREGOR

Notas:

1 El pleno instaló una Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo el 17 de noviembre de 1999. Después de convocarse a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad en general, y de recibir a nivel nacional las propuestas respectivas, la comisión entregó un primer anteproyecto el 29 de agosto de 2000, el cual se discutió en un Congreso Nacional de Juristas del 6 al 8 de noviembre de ese mismo año en la ciudad de Mérida, Yucatán. Con las observaciones recibidas en ese acto, la comisión concluyó sus funciones al entregar al pleno de la Suprema Corte el nuevo anteproyecto el 1o. de abril del año 2001. Revisado por el propio pleno de dicho alto tribunal, el 30 de abril siguiente se entregó el proyecto definitivo a las instancias que tienen la facultad de iniciativa de ley conforme al artículo 71 constitucional.

2 La comisión redactora se integró por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia (Humberto Román Palacios, coordinador general, y Juan N. Silva Meza); dos magistrados de circuito (César Esquinca Muñoa y Manuel Ernesto Saloma Vera); dos académicos (Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz); y dos abogados en ejercicio (Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea).
3 Cfr. Burgoa, Ignacio, ¿Una nueva Ley de Amparo o renovación de la vigente?, México, Porrúa, 2001.

4 Resultan ilustrativas en todos estos temas, las intervenciones de destacados juristas en el Seminario "El Proyecto de Nueva Ley de Amparo", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 15 de noviembre de 2000. Cfr. "Discursos de inauguración y conclusiones del Seminario 'El Proyecto de la Nueva Ley de Amparo'", Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 5, julio-diciembre de 2001, pp. 317-344.
5 Cfr. Ferrajoli, Luigi, "Contra los poderes salvajes del mercado, para un constitucionalismo de derecho privado", en varios autores, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, México, UNAM, 2001.
6 Sobre el tema, véase el trabajo de Zaldívar, Arturo, "Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo", cit., nota anterior.
7 Para entender la postura de Zaldívar, se requiere acudir a la obra de Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, Trotta, 2001.