

BREVES COMENTARIOS AL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SUMARIO: I. *Ámbito de protección*. II. *Interés legítimo*. III. *Concepto de autoridad para los efectos del amparo*. IV. *Suspensión*. V. *Declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme*. VI. *Improcedencia*. VII. *Amparo directo*. VIII. *Jurisprudencia*.

La primera cuestión que surge al referirnos a este tema es ¿por qué una nueva ley de amparo?, ¿es realmente necesaria una nueva ley de amparo?, esta pregunta fundamental flota en el ambiente. Me parece que no es una cuestión que pueda contestarse *a priori*, tampoco debe responderse con base en posturas, ideologías ni en pasiones personales. Para contestar si se requiere o no una nueva ley de amparo se necesita, primeramente, hacer un análisis de cómo está funcionando el juicio de amparo en la actualidad y si las reformas que requiere el juicio de amparo para mejorarlo, para modernizarlo, para actualizarlo, se logran de mejor manera a través de una nueva ley de amparo, o se trata de simples enmiendas cosméticas para las que bastan simples reformas menores.

Espero demostrar al final de este trabajo que en atención a las trascendentes reformas que se están proponiendo en el proyecto de nueva ley de amparo, no solamente se hace indispensable una nueva ley, sino incluso, una serie de importantes reformas constitucionales. Hoy, es una idea ampliamente compartida que el juicio de amparo mexicano se encuentra atrasado, rezagado y que no responde a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país.¹

¹ Desde hace tiempo, he sostenido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas al juicio de amparo, muchas de las cuales se contienen en el proyecto de nueva ley que comentamos. Al respecto, véanse mis estudios: "El Estado de derecho y la justicia constitucional" (con especial referencia al juicio de amparo), *Estado de derecho*, México,

En sus orígenes, como es sabido, el amparo fue una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo. Sin embargo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista. Quienes lo estudiaban y lo aplicaban miraban más al pasado que al futuro. Así, nuestro juicio de constitucionalidad se aisló del mundo y se desfasó con la realidad. En mi opinión, en tal involución tuvieron especial relevancia, entre otras, las dos causas siguientes: la primera, una doctrina dominante, pseudonacionalista, que le hizo creer al foro mexicano que el amparo era una institución perfecta, que se trataba de una *entelequia* nacida por generación espontánea de las mentes brillantes de Rejón y de Otero. Una creación acabada que no debía tocarse; tan perfecta y tan atípica que ni siquiera la teoría general del proceso le era aplicable a pesar de tratarse de un proceso. Asimismo, su estudio debía mantenerse alejado del derecho comparado, cualquiera que acudiera a esa herramienta era acusado de extranjerizante. Esta doctrina, que desgraciadamente dominó nuestra academia constitucional durante muchos años, fue fundamental para impedir el progreso del amparo. Con todo, es necesario reconocer la importante excepción del maestro Héctor Fix-Zamudio, quien desde hace varias décadas y contracorriente destacó en su importante obra escrita la necesidad de analizar al amparo desde la perspectiva de la teoría general del proceso, y la utilidad de acudir al derecho comparado.

La segunda razón se refiere a una aplicación letrista, rigorista, formalista y antiproteccionista que durante muchos años imperó en el Poder Judicial de la Federación. Como una notable excepción a ese proceder, hay que señalar la trascendente labor de uno de los mejores jueces en la historia de nuestro país: don Guillermo Guzmán Orozco, quien como

Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis, 1997; “La defensa de la Constitución y el juicio de amparo”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997; “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 15, 1991; “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Excélsior, 1990; “El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana”, *Lex*, dos partes, México, año III, núms. 12-13, junio-julio de 1988; “Necesidad de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 10, noviembre de 1987; “Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo”, *Lex*, año II, núm. 9, septiembre de 1987.

magistrado de circuito impulsó hace más de veinte años, criterios modernos que de haberse seguido por la Corte hubieran evitado la crisis en la que está inmerso el juicio de amparo.

Ante la necesidad de actualizar el juicio de amparo y el reclamo de justicia de los mexicanos, en noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia creó una comisión especial para recibir propuestas y elaborar un proyecto de nueva ley de amparo; esta Comisión se integró de manera plural, representativa e incluyente, por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios, quien la coordina, y don Juan Silva Meza; por dos magistrados muy respetados, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; por dos prestigiados académicos, el maestro Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío; por el destacado abogado y expresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Javier Quijano, y por un servidor.

En una primera etapa se recibieron 1430 propuestas de reformas a la Ley de Amparo, provenientes del Poder Judicial Federal, de los poderes judiciales de los estados, de distintos servidores públicos, de universidades, de colegios de abogados, de profesores de amparo, de abogados postulantes, etcétera. Los cuatro tomos en que se contienen las propuestas recibidas fueron entregados públicamente en una conferencia de prensa al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y están a la disposición de cualquiera que quiera verificar el proceso de consulta. Todas y cada una de estas propuestas fueron analizadas, estudiadas y valoradas en el proceso de elaboración del proyecto.

Después de arduas jornadas de trabajo, a fines de agosto la comisión entregó la primera versión de proyecto de nueva ley de amparo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Se trató de un documento que a pesar de presentar avances importantes, fue reconocido por los miembros de la comisión como perfectible, y fue puesto a consideración de toda la comunidad jurídica mexicana para ser discutido, enriquecido y corregido en lo que debería enmendarse. Se trató de un punto de partida no de un puerto de llegada.

Dentro de este proceso de discusión, la Corte convocó en los primeros días del mes de noviembre de 2000 a un Congreso Nacional de Juristas en la ciudad de Mérida, Yucatán. Se trató de un Congreso incluyente, plural y representativo para discutir el proyecto y para recibir propuestas que lo enriquecieran. No fue un Congreso para homologar un proyecto, sino un encuentro para debatir un proyecto. La mecánica del

Congreso respetó todos los lineamientos universalmente aceptados para un congreso académico. Se presentaron ponencias a partir de ciertos requisitos metodológicos indispensables en cualquier congreso académico; se discutió en seis mesas de trabajo coordinadas por los miembros de la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo. Los integrantes de la Comisión no fuimos a defender el proyecto, acudimos a escuchar propuestas, a recibir sugerencias y críticas. Todos los que asistieron a ese importante encuentro pueden atestiguar la libertad absoluta con que contaron todos los congresistas y el alto nivel de discusión jurídica que se dio en cada una de las mesas de trabajo.

Con base en las ponencias recibidas en el Congreso Nacional de Juristas, así como los comentarios vertidos en diversos actos académicos, entre los que destacan los seminarios llevados a cabo en este importante Instituto de Investigaciones Jurídicas y en la Escuela Libre de Derecho, así como las reuniones con los miembros de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, estamos procediendo a elaborar una nueva versión del proyecto que será entregado en breve para su revisión al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La filosofía del proyecto de nueva ley de amparo se basa, primeramente, en la plena justiciabilidad de todos los actos de autoridad, hacer efectivo el Estado de derecho y que haya un control jurisdiccional sobre todos los actos de autoridad. Esto se logrará a través de la confianza en los jueces, sólo así podremos tener un mejor juicio de amparo. Por ello, el proyecto establece diversos conceptos abiertos, conceptos vagos, conceptos jurídicos indeterminados para que sean los juzgadores los que los vayan actualizando y recreando de conformidad con las necesidades del momento.

A continuación, me referiré de manera breve, necesariamente superficial, a los principales avances que se proponen en el proyecto de nueva ley de amparo.

I. ÁMBITO DE PROTECCIÓN

La primera modificación importante que propone el proyecto es ampliar el ámbito protector del juicio de amparo. Como sabemos, actualmente, de conformidad con el artículo 103 constitucional, el amparo procede exclusivamente por violación de garantías individuales, puesto

que en relación con las fracciones II y III del artículo 103, la Corte ha dicho desde hace mucho que se subsumen en la primera. A pesar de que las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución permiten un gran ámbito de protección del juicio de amparo, hay ciertos aspectos que valdría la pena proteger de manera directa, como son los derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales de carácter general.

En el proyecto se propone modificar el artículo 103 constitucional para que el amparo proceda por violación de garantías, ya sean individuales o sociales, así como por violaciones a los derechos humanos establecidos en cinco instrumentos internacionales, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; dos de estos cinco instrumentos no son técnicamente tratados, pero sí son instrumentos internacionales, que tanto la doctrina como la costumbre y la jurisprudencia en derecho internacional han establecido que tienen un sentido y un contenido normativo. Estos derechos vienen a ampliar y a complementar las garantías individuales de nuestra Constitución, y si bien es cierto que por violación a las garantías de los artículos 14 y 16 se puede hacer valer la violación a estos derechos humanos, lo cierto es que la experiencia nos enseña que cuando así se procede, rara vez el juzgador entra a analizar el contenido del derecho humano establecido en el tratado. De tal suerte, nos hace falta avanzar hacia una cultura de los derechos humanos, en que sea a través del juicio de amparo y no sólo por la actividad de las comisiones de derechos humanos, que se dote de contenido a estos derechos humanos por medio de su aplicación directa, a efecto de que haya una mayor doctrina que los explique y una práctica jurisprudencial que los aplique y los enriquezca. Esto, no me cabe duda, produciría una mayor protección a los gobernados.

Vale la pena explicar porqué se propone limitar la protección directa vía juicio de amparo a los cinco instrumentos de carácter general referidos. En primer término, no existe uniformidad entre los distintos órganos gubernamentales con competencia en la materia sobre el número de tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados y ratificados por México. En segundo lugar, se consideró que muchos de estos tratados responden a circunstancias políticas coyunturales por un lado, y

por otro, la necesidad de englobar una diversidad de intereses de los distintos estados y sus diferentes formas de organización política generan fórmulas por demás ambiguas, cuya protección directa a través del amparo podría provocar consecuencias indeseadas. Con todo, estos tratados encuentran defensas a través de la violación de las citadas garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

II. INTERÉS LEGÍTIMO

Un segundo aspecto relevante en el proyecto es la ampliación del interés jurídico. Como es sabido, el concepto de legitimación para acceder al juicio de amparo se encuentra muy limitado en nuestro país. La Suprema Corte ha identificado al interés jurídico con el derecho subjetivo. Este concepto resulta muy limitado, por lo que deja a una gran cantidad de actos de autoridad fuera de control jurisdiccional; hoy, frente a retos del derecho moderno y de una sociedad más dinámica, no puede ser admitido.

Debemos resaltar que, curiosamente, el interés jurídico, tal como hoy lo entendemos, no es algo consubstancial al juicio de amparo. Si analizamos la actuación de la Suprema Corte en el siglo XIX, a través del análisis de la primera época del Semanario Judicial de la Federación, encontramos varios precedentes, en los cuales la Corte acepta la procedencia del juicio de amparo en asuntos promovidos no sólo en defensa de intereses jurídicos como hoy los entendemos, sino en protección de intereses urbanísticos, estéticos e incluso de comodidad. Con la llegada de Vallarta a la Corte, el amparo comienza a adquirir su complejidad técnica y, entre otras cosas, inicia la noción del interés jurídico identificado como un derecho subjetivo.

De tal suerte que entre nosotros no hay un control jurisdiccional de los actos que afectan intereses difusos o colectivos; pero tampoco de los actos de autoridad que afectan de manera económica o material a los particulares. Esa distinción tan absurda en que no importa que el acto de autoridad lleve a la quiebra al gobernado o le afecte de manera grave, pero si no le agravia en su interés jurídico no puede hacer absolutamente nada.

Para responder a esto, se propone en el proyecto la instauración del interés legítimo, que tiene un importante desarrollo en la doctrina más

moderna del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado.² Se establece en el proyecto que podrá promover el juicio de amparo el titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 1o. —que son las garantías y los derechos humanos a que ya me referí— y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Sobre este artículo se han hecho dos críticas: la primera dice que a los autores del proyecto se nos olvidaron los intereses difusos. No se nos olvidaron. Proponemos que se defiendan a través del interés legítimo. Quien realiza esta crítica desconoce lo que es el interés legítimo. Varios de los autores del proyecto habíamos sostenido en conferencias y por escrito la necesidad de proteger los intereses difusos y colectivos,³ cuando quien censura el proyecto no sólo no proponía su defensa, sino expresamente se oponía a este tipo de intereses diciendo que no eran intereses difusos, sino “intereses confusos”.

La segunda crítica es que no se entiende el artículo. Con independencia de que estamos trabajando en una mejor redacción, es obvio que si no se sabe qué es el interés legítimo, es imposible entender el artículo. El derecho es en gran medida un lenguaje, si se ignora el significado de los conceptos jurídicos no es factible comprender el precepto que los utiliza. Así, por ejemplo, si un artículo se refiere a la capaci-

2 Sobre el interés legítimo, la información doctrinal y jurisprudencial es abundante, me limito a citar algunas resoluciones y estudios: sentencias de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional español 252/2000 de 30 de octubre del 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo 124/1999; Nigro, Mario, *Giustizia Amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 87-117; Bujosa Vadell, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995; González Cano, María Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant, 1997; García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989; *Id.*, “Los ciudadanos y la administración: nuevas tendencias en el derecho español”, consultable en el CD-ROOM de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 1-100, abril de 1974 a diciembre de 1998, Civitas; en el mismo disco pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Quintana López, Tomás, “Justicia administrativa, medio ambiente y servicio municipal”; Lafuentes Benaches, M., “La legitimación para impugnar y actos y disposiciones administrativos después de la Constitución”; Tardío Pato, José Antonio, “Legitimación procesal e intereses legítimos”; López Ramón, Fernando, “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; Rosa Moreno, Juan, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”; García de Enterría, Eduardo, *Sobre los derechos públicos subjetivos*, entre otros.

3 Véanse mis trabajos citados en la nota 1.

dad de ejercicio e ignoramos el significado de ese concepto jurídico será imposible desentrañar el sentido normativo del precepto. Si nos enfrentamos a una norma que aluda al interés jurídico y no sabemos qué es el interés jurídico, no entenderemos el artículo. Por ello, el presupuesto básico es el conocimiento y el estudio de lo que significa el concepto de interés legítimo. Este concepto no lo estamos inventando, existe en la doctrina contemporánea y en el derecho comparado una rica experiencia sobre el particular.

El interés legítimo consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Se ha desenvuelto de manera preferente en el derecho administrativo y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. Si se trata de proteger un interés simple, cualquier persona podría exigir que se cumplan esas normas por conducto de la acción popular. Este tipo de interés no es el que se quiere proteger. Puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo, es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que hasta ahora sólo en algunos casos es factible proteger.

El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Asimismo, la referencia a “su especial situación frente al orden jurídico” tiene una connotación técnica. El interés legítimo puede ser requisito de procedibilidad de un procedimiento únicamente por afectación directa o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico. En estos casos la afectación no es directa o inmediata, deriva de la situación especial en el orden jurídico en la que se encuentra el quejoso. El proyecto establece la procedencia

del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

Por qué entonces no hablamos de intereses difusos o colectivos, ¿no hubiera sido más sencillo? No, por lo siguiente: la defensa de los intereses difusos o colectivos en el mundo presenta distintas formas de protección, que no tendría caso ahora referir, desde las acciones de clase pasando por acciones específicas como el caso de Brasil, hasta el contencioso administrativo, como en España. Creemos que técnicamente es mejor hablar del interés legítimo, porque estamos en presencia de un juicio de control constitucional y la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre engloba un problema de constitucionalidad, por eso, en algunos países, en ocasiones esta protección se da en primer nivel en esfera técnica en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. De tal manera que con este concepto abierto, lo que buscamos es que los jueces en cada caso concreto decidan a partir del concepto de interés legítimo si el acto de autoridad afecta realmente la esfera de esos derechos; si genera un problema de constitucionalidad o no; esto no se puede definir *a priori* en la ley, tiene que ser una creación jurisdiccional.

Sin embargo, debemos destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo. ¿Por qué? Porque no podemos permitir que en un proceso, en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés venga un tercero simplemente a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, aquí sí se crearía un caos. Entonces se hace la diferenciación entre lo que son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo.

III. CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

El tercer aspecto relevante del proyecto es la ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo. Este concepto también fue durante mucho tiempo uno de los más atrasados de nuestro juicio. Debemos recordar que a principios del siglo XX, la Corte tenía criterios más evolucionados de los que actualmente imperan. Cuando la Suprema Corte establece en el famoso caso de Marcolfo Torres, que el mayor Canuto Ortega es autoridad para los efectos del amparo, lo que está haciendo es analizar la naturaleza del acto y no el carácter de quien lo emite. Canuto

Ortega era un *generalote* de la revolución, no titular de un órgano del Estado, no era una autoridad en el sentido del derecho constitucional, se trataba de un particular que por razones de hecho, tenía gente armada que podía someter a los otros particulares. Así, la Corte entendió el momento histórico y, dando prioridad a la naturaleza del acto, consideró que Canuto Ortega era una autoridad para efectos del amparo. Notemos que se trata de una resolución progresista, de vanguardia; pero cuando el concepto establecido en el precedente se saca de contexto y se empieza a aplicar, como sucede muchas veces con la jurisprudencia, a un número indeterminado de casos que fácticamente no responden a los mismos presupuestos, entonces una jurisprudencia progresista se convierte en una jurisprudencia anacrónica. La exigencia de la fuerza pública respondía a las necesidades concretas de principios del siglo XX, en su exigencia posterior para determinar la existencia de una autoridad para los efectos del amparo fue no sólo desafortunada sino que impidió el desarrollo del amparo. La posterior necesidad de considerar una autoridad para efectos del amparo únicamente cuando se trata de un órgano del Estado, continuó por esta línea formalista y antiproteccionista.

No puedo dejar de mencionar que hace más de veinte años el brillante jurista don Guillermo Guzmán Orozco, en su labor de magistrado de circuito, consideró que eran autoridades para efectos del amparo los organismos descentralizados cuando de manera unilateral y obligatoria afectaban la esfera jurídica de los particulares. La Corte ignoró mucho tiempo este criterio. No fue sino hasta su actual integración que la Suprema Corte aceptó estas ideas y sustentó el criterio de que los organismos descentralizados pueden ser autoridades para los efectos del amparo.

Algún crítico ha dicho que a los autores del proyecto se nos olvidaron los organismos descentralizados; tampoco los omitimos. No sólo eso, sino que también varios de los comisionados, mucho antes de que el referido profesor hablara de organismos descentralizados, ya habíamos insistido en la necesidad de que el concepto de autoridad para los efectos del amparo se modificara para incluir a los organismos descentralizados.⁴

Lo que proponemos en el proyecto es dar la prioridad—como lo hizo la Corte a principios del siglo— a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quién lo emite. Entonces, con independencia de

4 *Idem.*

quién emite el acto de autoridad, se considerará como acto de autoridad para efectos del amparo, el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. El derecho administrativo moderno presenta muchas figuras, merced a las cuales tanto organismos descentralizados como incluso particulares, realizan funciones que originariamente le deberían de pertenecer al Estado y que afectan la esfera jurídica de los particulares. Pensemos —un ejemplo entre muchos— en los concesionarios de un servicio público de alcantarillado y agua potable en un municipio. ¿Qué diferencia hay entre este servicio y el que presta en otros ayuntamientos la autoridad constituida? Ninguno. Hay algunas leyes que prevén la participación de particulares para realizar actos, por ejemplo de auditoría, cuyo resultado trae consecuencias desfavorables a los particulares. Obviamente, en estos casos estamos en presencia de autoridades para efectos del amparo. Es muy importante distinguir entre autoridad y autoridad para efectos del amparo, que no es lo mismo, parece una sutileza pero no lo es. La autoridad, como tal, es lo que entendemos por autoridad en derecho constitucional; por el contrario, una autoridad para efectos del amparo es alguien que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad a las que ya me he referido.

Lo que en 1919 eran rifles y pistolas, en 2001 son concesiones y otras figuras del derecho administrativo. Lo mismo que en tratándose del interés legítimo, se trata de un concepto abierto, de un concepto jurídico indeterminado; serán los jueces los que tendrán que determinar si el acto de autoridad es tal en cada caso concreto. Preferimos privilegiar la naturaleza del acto reclamado, en vez de establecer un catálogo de entidades en contra de las cuales procede el juicio de amparo.

IV. SUSPENSIÓN

El siguiente tema que me interesa tratar es el de la suspensión. También en el caso de la suspensión nos encontramos con uno de los aspectos que mayor insatisfacción presentan en la realidad del juicio de amparo; en materia administrativa y a pesar del gran avance que implica la jurisprudencia que recoge el concepto de *la apariencia de buen derecho*, todavía no damos el paso definitivo, porque en ocasiones no se ha comprendido bien esta tesis, porque en otras se ha prestado para abusos, y

seguimos con criterios muy formalistas y rígidos. En materia penal, a partir de las últimas reformas, prácticamente la suspensión ya no existe.

Lo que tratamos de buscar en el proyecto que sometemos a la consideración de toda la comunidad jurídica, es un equilibrio; que la suspensión cumpla su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que se puedan cometer, a través de los siguientes instrumentos:

Primero. Privilegiar la discrecionalidad de los jueces.⁵ La única forma de que un juicio constitucional sea verdaderamente eficaz, es creer en nuestros jueces, es dotarlos de discrecionalidad, evitar la tentación de hacer del legislador un dictador; es imposible que en una ley se prevean todos los supuestos que se pueden dar en la vida real, siempre que esto se ha intentado han fracasado todos los esfuerzos de codificación; pero, claro, es necesario sujetar, entonces, las resoluciones de los jueces a requisitos formales y sustantivos que faciliten el control por los órganos revisores.

Segundo. Establecer la facultad del juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva, es decir, que el juez tenga herramientas para evitar ser engañado, estamos pensando, sobre todo, en los famosos *giros negros*.

Tercero. Establecer expresamente como requisito para el otorgamiento de la suspensión *la apariencia de buen derecho*, es decir, que el juez haga un análisis preliminar de la probable inconstitucionalidad del acto, pero obligando al juez a ponderar entre este requisito y la no afectación del interés social. Además, debo destacar que el estudio de *la apariencia de buen derecho* deberá hacerse siempre que la naturaleza del acto lo permita; es obvio que existen en la realidad muchos casos en que este análisis preliminar es imposible.⁶

Lo que buscamos es que aquello que deba suspenderse se suspenda y aquello que no deba suspenderse, porque se trata de buscar un fin ilícito, no se suspenda, y que el juez tengan las herramienta para ello.

5 Nos referimos a la discrecionalidad interpretativa o judicial. Véase, Igartúa Salaverría, Juan, "Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, *cit.*, nota 2.

6 Este elemento tiene una rica experiencia en derecho comparado. Véase, por todos, García de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1992.

En otro tipo de medidas, se propone eliminar la absurda exigencia del interés jurídico para el otorgamiento de la suspensión, derivada de una incorrecta interpretación de la ley vigente. La Ley de Amparo nunca ha establecido la necesidad de un interés jurídico suspensivo ni nada por el estilo; la fracción III del artículo 124 se refiere a daños y perjuicios desde un punto de vista material. Desafortunadamente, esto se ha desviado y hoy se exige, de manera casi universal, un acreditamiento, aunque sea indiciario, del interés jurídico; estamos proponiendo que esto desaparezca.

Asimismo, se establecen expresamente los efectos restitutorios de la suspensión, cuando la naturaleza del acto lo permita. Se trata, en definitiva, de que el amparo adelante provisionalmente, a partir de la suspensión, los efectos de la sentencia que concede el amparo.

Por otro lado, se establece que la suspensión puede obligar a particulares. Cuando un particular por mandato expreso de una norma general o de alguna autoridad tuviere o debiera tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado, el efecto de la suspensión será que la autoridad responsable comine al particular a paralizar de inmediato la ejecución, efectos y consecuencias del acto reclamado y deberá tomar todas las medidas que aseguren el eficaz cumplimiento de las medidas suspensivas.

En otro orden de ideas, se propone revertir una práctica viciosa, derivada de una incorrecta interpretación del artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, para establecer que la suspensión no paralizará únicamente los procedimientos judiciales y administrativos seguidos en forma de juicio; pero no cualquier procedimiento. El sentido original del artículo 138 se refiere a procedimientos judiciales; una interpretación errónea impide la paralización de cualquier tipo de procedimiento. Como es sabido, el procedimiento, en derecho administrativo, no es sino la serie de actos para la emisión del acto administrativo; si se cumplen todos los requisitos de procedibilidad de la suspensión, no hay razón para que no proceda en contra de procedimientos. Obviamente, cuando esos requisitos no se cumplen la suspensión debe negarse. Es claro que se debe garantizar que los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y los procedimientos judiciales no sean paralizados; pero los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio no son tantos como se supone, se trata de aquellos en los que haya una controversia, en donde, de alguna manera, el órgano administrativo está realizando

funciones jurisdiccionales, no cuando está realizando funciones de investigación o de emisión de actos de molestia en la esfera jurídica de los particulares. Proponemos, entonces, volver al sentido original del precepto.

En material penal, se busca lograr el objetivo de que la suspensión opere sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, a partir de los siguientes instrumentos:

Primero. Todos los principios anteriores, le son aplicables también a la materia penal.

Segundo. Si es procedente la suspensión, entonces se establece un catálogo, dependiendo de la etapa procedimental en que se encuentre, para establecer los efectos que tendría la suspensión.

Tercero. Por primera vez se distingue entre la libertad caucional, que emana del proceso, y la libertad en el amparo, que emana de una suspensión que se dicta en un juicio de control constitucional. Puede no proceder la libertad caucional, sin embargo, la libertad en el amparo no debe derivar de eso, debe originarse de una suspensión propia de este medio de control constitucional.

Por otro lado, entendemos claramente en el proyecto que, en principio, suspensión en materia penal significa libertad. Por eso se prevé que la suspensión procede contra órdenes de aprehensión, tratándose de delitos no graves; y en tratándose de delitos que la ley señala como graves, no procede la suspensión provisional, pero el juez sí podrá resolver, excepcionalmente, otorgar la definitiva, atendiendo a la naturaleza del caso. Por ejemplo, ¿cuántos delitos hoy son graves en muchas entidades federativas, que realmente no significan ninguna gravedad? ¿cuántas averiguaciones, consignaciones y órdenes de aprehensión se dan con delitos fabricados, con el abuso de que son delitos graves? No olvidemos una época grotesca que ya habíamos superado, en que las agencias del Ministerio Público eran agencias cobradoras, de extorsión y de chantaje. El principio de presunción de inocencia no está reñido con la eficaz persecución de los delitos; de tal manera que debemos buscar este equilibrio, y en el proyecto creemos que hay una propuesta que, al menos en cierta medida, trata de resolver esta problemática.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME

Uno de los temas que más interés han despertado es el de la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme. El principio de relatividad de las sustancias de amparo en tratándose de normas generales —la mal llamada fórmula de Otero, porque obviamente Otero previó un mecanismo de control político combinado con el control jurisdiccional—, me parece que hoy no tiene justificación alguna: viola la supremacía constitucional, vulnera el principio de igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico, y genera múltiples injusticias. En la comisión tratamos de buscar un sistema realista, adecuado al país, que permitiera el avance deseado y evitara consecuencias inconvenientes con la nulidad *erga omnes* de una norma general.

Debemos tener presente que la inconstitucionalidad general es un caso extremo; los tribunales constitucionales en todo el mundo recurren a lo que se conoce como *interpretación conforme*. Esto significa que el tribunal constitucional al analizar la constitucionalidad de la ley, antes de declararla inconstitucional busca dentro de las interpretaciones jurídicamente posibles una que haga a esta norma general conforme a la Constitución, adecuada a la Constitución, compatible con la Constitución; ésta es una práctica jurisdiccional en todo el mundo, que le damos, en el proyecto de ley, sentido normativo porque creemos que, de aprobarse el proyecto de ley, estamos empezando una etapa y que es importante prever expresamente la interpretación conforme. De tal manera que habría tres sentidos que pudiera tener una sentencia de amparo, en tratándose 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 concede el amparo, o desestimatoria que no lo conceda, y esta interpretación conforme tendrá también un contenido general y vinculatorio; tercer sentido, que es constitucional la norma general.

Para que la inconstitucionalidad de una norma general tenga efectos generales, se propone lo siguiente: primero, que haya jurisprudencia por reiteración, es decir, tres sentencias dictadas en tres sesiones distintas, y por una mayoría calificada de ocho ministros; una vez teniendo esta jurisprudencia, se pasa a un procedimiento específico que se llama *de declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme*,

a la cual la Corte, sin variar un ápice el sentido de la jurisprudencia, establecerá los alcances y las condiciones especiales de esta declaratoria.

De tal manera subsiste un sistema mixto, la relatividad de las sentencias de amparo por lo que hace a actos, a normas generales declaradas inconstitucionales por mayoría simple o cuando todavía no se ha elaborado la declaratoria respectiva, y la declaración *erga omnes* cuando ya se ha llevado a cabo el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

VI. IMPROCEDENCIA

En relación con la improcedencia, revisamos todas y cada una de las causales, y nos pareció que la mayoría eran convenientes y constitucionales, pero no así su aplicación, por eso se prevé que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y requieren prueba plena, como excepciones que son al principio general de procedencia del amparo.

En nuestra opinión, la Ley de Amparo sólo puede establecer la improcedencia del juicio de amparo, primero, repitiendo las causales de improcedencia constitucionales, y segundo, previendo aquellas causales que derivan de la teleología y la técnica del amparo, tal como se encuentra regulado en los artículos 103 y 107 constitucionales. La Ley de Amparo no puede, so pena de ser inconstitucional, excluir de control constitucional de amparo una determinada calidad de actos de autoridad.

En este sentido, y por esta razón se elimina la causal de improcedencial contra resoluciones de los congresos locales en materia de remoción y suspensión de servidores públicos, porque no está prevista en la Constitución general de la república.

Asimismo, se prevé la procedencia del amparo en contra de acuerdos de trámite, en procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia a que se refiere el título cuarto constitucional, siempre y cuando con ello se afecten gravemente las defensas del servidor público sujeto a dichos procedimientos, no se trata de abrir una especie de revisión de legalidad amplísima, sino sólo en casos extremos. La facultad de declarar que hay que proceder en contra de un servidor público, o la de decidir la acusación o dictar la sentencia en materia de juicio político es exclusiva de las cámaras (Congreso), pero eso no implica que lo pueden hacer al margen de las mínimas garantías de defensa del servidor público.

Por otro lado, se prevé la procedencia del amparo en contra de resoluciones del Congreso de la Judicatura Federal, pero siempre y cuando se afecte a personas ajenas al Poder Judicial de la Federación; creemos que la improcedencia constitucional se refiere exclusivamente a las facultades de disciplina del Congreso, pero no a las atribuciones del Consejo que inicien en otros campos.

Por último, se elimina el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia.

VII. AMPARO DIRECTO

En el amparo directo se tiene un añejo problema, los llamados amparos para efectos, que son aquellos amparos que después de varios años de litigarse en primera y en segunda instancia llegan al colegiado, el cual analiza una violación procesal, la considera fundada y regresa el expediente a la responsable; se repone la violación procesal, después de seis meses regresa a la justicia federal en un nuevo amparo; el colegiado tarda seis meses en resolver y hay otra violación procesal; pasamos todas las violaciones procesales, pero después vienen las violaciones *in judicando*, y así nos podemos pasar cinco, siete, ocho o nueve años, en lo que en el foro se llama el “amparo pin pong”. Esto no puede seguir ocurriendo, ya que por un lado, provoca mucho del regazo que tienen los tribunales y, por otro, hace que la justicia no sea pronta ni expedita y por tanto no sea justa.

Para tratar de responder a ello, se propone en el proyecto lo siguiente: primero, la obligación de que en el amparo directo que se promueva, se aleguen todas las violaciones procesales que hayan ocurrido, si no se reclaman estas violaciones procesales o no las advierte de oficio el tribunal colegiado, en caso de estar en el supuesto de suplencia de la queja, no pueden ser materia de análisis de otro amparo. La idea es que el colegiado resuelva en un sólo amparo toda las violaciones procesales, para efecto de que todas las violaciones procesales se reparen. Se prevé, además, la obligación del colegiado de precisar los efectos exactos de la sentencia que se dicta. Se complementa con el amparo adhesivo en esta materia, a efecto de que haya un equilibrio procesal ente las partes.

VIII. JURISPRUDENCIA

Por lo que hace a la jurisprudencia, observamos en la comisión que uno de los principales problemas deriva de que tal como se elaboran las tesis, éstas se aplican a un número indeterminado de casos —que como ya vimos en tratándose de la autoridad para efectos del amparo— ni siquiera se compadecen de los presupuestos fácticos que dieron origen a la tesis. Se convierten en normas generales que se aplican fuera de todo contexto con consecuencias desafortunadas.

Para responder a ello, tratamos de establecer un sistema eficaz, sin llevarnos al mero sistema del precedente, porque no tenemos la tradición para que pudiera funcionar adecuadamente. Por ello se establece una nueva forma de elaborar las tesis, a partir de establecer en ellas una relación sucinta de los hechos y la identificación de la norma que se está interpretando. Así, por un lado, sabremos a qué supuestos se aplica la tesis y a qué materia se refiere. Esto permitirá una mejor aplicación de las tesis jurisprudenciales y de los precedentes, y se propiciarán menos contradicciones de tesis. Por otro lado, este sistema impedirá la aplicación extralógica de tesis que surgen en una materia en otra que responde a otras necesidades.

Ya habíamos hablado que se reducen de cinco a tres criterios para integrar jurisprudencia por reiteración, pero con el agregado que sean en tres sesiones distintas, para que se cumpla con el supuesto de que la reiteración implique una mayor reflexión.

Asimismo, en el proyecto se propone abatir las jurisprudencias congeladas. Cuando una jurisprudencia se vuelve intocable deja de tener las ventajas del criterio jurisprudencial y presenta todas las inconvenientes de la ley. Por ejemplo, en la jurisprudencia por contradicción de tesis se establece que cualquiera de los ministros pueda solicitar al Pleno o a la sala respectiva, dependiendo del caso, que se modifique la tesis jurisprudencial.

El vocablo de modificación de jurisprudencia se cambia por el de sustitución, porque la modificación a veces da lugar a interpretaciones equívocas, cuando una jurisprudencia se modifica quiere decir que la anterior ya no existe, pero hay quien dice que sólo se modificó y que la jurisprudencia superada sí existe. Por ello se habla de sustitución, para que no haya duda de que la aplicable es la nueva jurisprudencia.

A continuación voy simplemente a referir de manera enunciativa algunas otras propuestas, que no agotan toda las que se contienen en el proyecto de nueva ley de amparo.

- a) Se amplían los plazos para la promoción del amparo, el plazo genérico pasa de quince días a treinta, y el plazo contra normas generales autoaplicativas se propone de cuarenta y cinco días. Se establecen, asimismo, plazos para las impugnaciones derivadas de procesos penales y para la materia agraria.
- b) Se prevén nuevos requisitos formales y de fondo para las sentencias.
- c) Se reordenan los recursos, por ejemplo, el recurso de queja por exceso o defecto pasa a ser un incidente, que es lo que su naturaleza procesal ordena.
- d) Se perfecciona todo el capítulo relativo al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo para darles mayor coherencia y orden.
- e) Se elimina la jurisdicción concurrente y la acumulación, la primera porque no tiene ninguna aplicación, la segunda porque parece que da lugar a frecuentes tácticas dilatorias. Se mantiene la jurisdicción auxiliar porque en algunos lugares de la provincia mexicana sigue teniendo todavía una gran utilidad.
- f) Se reordenan los impedimentos para distinguir claramente entre excusas y recusaciones.
- g) Se organizan los incidentes.
- h) Desaparece el Ministerio Público Federal como parte, dejándose exclusivamente para los amparos contra normas generales.
- i) Se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado y se prevé que el Ministerio Público federal o local del proceso del que emane el acto reclamado pueda participar con el carácter de tercero interesado.

En suma, el proyecto propone cambios sustanciales y de gran envergadura al juicio de amparo, que retomando sus orígenes lo proyecta hacia el futuro, que lo actualiza y le permite responder a las necesidades del derecho moderno en beneficio de todos los gobernados; de ser aprobado se traduciría en una defensa eficaz de los particulares frente a la arbitrariedad y los abusos.

Para entender los cambios que proponemos se requiere una nueva mentalidad, desechar conceptos rigoristas, interpretaciones formalistas y letristas que tanto daño han hecho al juicio de amparo y a nuestro país. Un nuevo juicio de amparo requiere mejores jueces y mejores abogados; tenemos que entenderlo a partir de nuevas categorías, de una forma distinta de comprender las cosas.

No debemos olvidar, y esto me interesa mucho destacarlo, que estamos en presencia de un procedimiento inédito, por su apertura y por quien lo convocó; porque durante más de un año se ha trabajado en este proyecto de cara a la comunidad jurídica. A través de este ejercicio los juristas de México tenemos la oportunidad histórica de retomar una vez más el liderazgo en la estructuración de las normas jurídicas. Este liderazgo que durante tres sexenios lo han tenido otros profesionistas y que han expulsado prácticamente a los juristas de las decisiones trascendentales de nuestro país.

El mundo es hoy distinto del de hace cincuenta años. México ha cambiado, los mexicanos todos estamos comprometidos con el cambio. En mi opinión no existe razón jurídica, política o social que justifique que el juicio de amparo siga atado a una mitología decadente y anquilosada. Avancemos hacia una nueva Ley de Amparo moderna y eficaz con el apoyo de todos los juristas mexicanos, para beneficio de todos los mexicanos.