

DISCURSOS DE INAUGURACIÓN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO “EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO”

I. PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL LICENCIADO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL*

Una preocupación social

Distinguidos integrantes del Presidium;

Amable concurrencia:

Agradezco una vez más al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en especial a su director, el doctor Diego Valadés, la invitación que se me hizo para inaugurar este seminario sobre “El Proyecto de Nueva Ley de Amparo”.

Quiero decirles que en esta ocasión vengo a la Universidad, mi Universidad, no sólo en mi carácter de servidor público, sino también como universitario al que le interesa saber lo que la comunidad académica piensa en torno a uno de los proyectos más importantes que está llevando a cabo la Suprema Corte de Justicia.

Aquí me encuentro tratando de cumplir con uno de los principios fundamentales que siempre han reinado en esta Universidad: la pluralidad de ideas.

Cuando tomé la determinación de crear una Comisión que tuviera por objeto la elaboración de un proyecto de Nueva Ley de Amparo, lo hice teniendo en mente, entre otras cosas, unas palabras que me acuerdo haber leído de León Duguit:

* Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al inaugurar el seminario “El Proyecto de Nueva Ley de Amparo”, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 15 noviembre de 2000.

El derecho es... el producto constante y espontáneo de los hechos... Los Códigos pueden permanecer intactos en sus textos rígidos... pero las fuerzas de las cosas, bajo la presión de los hechos, de las necesidades prácticas, se forman bajo ellas constantemente instituciones jurídicas nuevas. El texto está siempre allí, pero ha quedado sin fuerza y sin vida, o bien por una exégesis sabia y sutil se le da un sentido y un alcance en los cuales no había soñado el legislador cuando lo redactaba.

A estas palabras, y a los innumerables años que llevo dentro del Poder Judicial, asocié el hecho de que nuestra Ley de Amparo es de 1936, y que su exégesis ciertamente le había dado un sentido, pero ahora resulta insuficiente.

También esta Comisión ha sido creada por el convencimiento de que las ideas siempre deben discutirse, confrontarse y renovarse, para obtener la viveza y el dinamismo que en ocasiones se ocultan y que sólo la pasividad y el desinterés pueden mantener.

Por estas razones, celebro que se haya creado la Comisión, pero igualmente celebro que se haya efectuado un Congreso Nacional de Juristas y aún más que se realicen encuentros en los que prevalezca tanto la razón como la discusión propositiva, asideros que al cumplirse llevan a buen resguardo cualquier idea.

Con este debate se pretende alcanzar la participación de ustedes, de nuestra sociedad, destinataria final de nuestro objetivo. Si emprendimos esta empresa de difícil cuño es porque queremos buscar lo mejor de nosotros mismos para poder servir de la mejor manera a nuestra comunidad. Éste, y no otro, es el propósito que nos mueve.

Por ello, tenemos la fundada intención de que en la medida en que participemos en la consolidación de este proyecto, lograremos un consenso que nos permita ver con optimismo la presentación conjunta, con diputados y senadores, de una iniciativa legislativa. Esto es, en un acto donde puedan concurrir, ¡por qué no!, los diversos sujetos que tienen derecho a presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión. Y en los tiempos que se consideren como los más oportunos —sin apresurarse—, pero recordando que no es conveniente esperar demasiado la realización de lo que es una necesidad social.

Ya han habido iniciativas que han demostrado que cuando se suman voluntades y esfuerzos se obtienen resultados sólidos e inigualables.

México, señoras y señores, fue el primer país que contó con el juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos humanos. Este suceso forma parte de nuestra gloriosa historia.

Ahora debemos preocuparnos por contar con una institución jurídica que responda a las necesidades de nuestro tiempo, que no quede rezagada en el siglo XIX y que haga frente al siglo nuevo en que vivimos.

Por ello, hoy nuevamente invito a la comunidad jurídica a sumarse al esfuerzo que estamos realizando, aportando sus experiencias, sus conocimientos, sus vivencias, sus reflexiones. Con ellas, tengan ustedes por seguro, construiremos un mejor México para todos nosotros.

II. PALABRAS DEL DOCTOR DIEGO VALADÉS*

En una intensa jornada, distinguidos miembros de la judicatura, del foro y de la academia, entre quienes figura el distinguido decano del Colegio de Abogados de Madrid, Luis Martí Mingarro, examinarán el proyecto de la nueva Ley de Amparo.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas desea contribuir, así, al análisis de un proyecto que ha suscitado encontradas expresiones entre los cultores del derecho mexicano. A partir de la publicación del proyecto, apenas hace tres meses, numerosos abogados han comenzado a tomar partido a favor o en contra del proyecto. Por eso, en este espacio libre, responsable, informado y comprometido con la seriedad académica, hemos decidido pasar revista a la propuesta elaborada por ocho eminentes juristas mexicanos, a partir de dos y medio centenares de ponencias presentadas, con motivo de una convocatoria formulada hace exactamente un año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El trabajo que aquí será analizado es el producto de un cuidadoso estudio de las sugerencias procedentes de la comunidad jurídica, y el resultado de la experiencia, los profundos conocimientos y la vocación por la justicia de los integrantes de la comisión. Al reconocerlos y felicitarlos a todos, quiero también subrayar que para la comunidad de este Instituto es especialmente satisfactorio que uno de los miembros de la comisión sea nuestro investigador emérito Héctor Fix-Zamudio. Toda

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; con motivo de la inauguración del seminario “El Proyecto de Nueva Ley de Amparo”, el 15 de noviembre de 2000.

ocasión es propicia para ofrecerle un testimonio más de auténtica veneración. Quienes aquí trabajamos encontramos en el maestro Fix-Zamudio un ejemplo de dignidad, dedicación y generosidad. La discreción y la modestia, que caracterizan a los hombres inteligentes y sabios, hacen del maestro un jurista y un ser humano paradigmático.

No creo incurrir en hipérbole al afirmar que el proyecto que ocupará la atención de los presentes a lo largo de la jornada es una de las más importantes propuestas para la modernización del orden jurídico que se haya formulado en mucho tiempo. De los muchos aspectos cuya innovación se plantea, apenas destacaré algunos que corroboran la trascendencia del documento.

Ha querido la paradoja que “al amparo del amparo” la autoridad se haya protegido del ciudadano. La fórmula Otero, inspirada por una rígida lectura del principio de separación de poderes, ha sido un factor de desigualdad. No pocas distorsiones del poder se han cobijado en una disposición que ampara y protege las exacciones fiscales contrarias a la Constitución. Es necesario admitir que la fórmula Otero ha ofrecido una cobertura constitucional para normas muchas veces conscientemente adversas a la propia Constitución.

La enmienda propuesta para el artículo 107 constitucional, que incorpora también la posibilidad de que la Corte pueda establecer la interpretación de la ley conforme a la Constitución, se ajusta a los principios de igualdad ante la norma y de racionalidad en el ejercicio de los controles jurisdiccionales. Si esta reforma llega a ser adoptada, permitirá mantener la fórmula en lo que de útil tiene, pero evitará desviaciones de las autoridades, sobre todo de las fiscales. Ahora, como nunca antes, se hará necesaria una reforma fiscal inteligente, seria, eficaz y acorde con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Por otra parte, el artículo 4o. del proyecto permitirá promover el juicio de amparo contra las omisiones de la autoridad. Abrir cuidadosamente la puerta a la inconstitucionalidad por omisión contribuirá a consolidar el Estado de derecho, porque se podrán subsanar por la vía jurisdiccional las pretericiones que afectan el interés legítimo de los gobernados. Hasta este momento estamos en la indefensión cuando, por ejemplo, el legislador ordinario resuelve aplazar, sin razón y sin tiempo cierto, la reglamentación de derechos fundamentales. Diversas normas constitucionales han permanecido sin desarrollo legislativo, con lo que se impide su apli-

cación y se produce, por ende, una especie de derogación tácita de la norma constitucional por parte del legislador ordinario. Se trata de una inconstitucionalidad por omisión contra la que hasta ahora no existen medios procesales de defensa.

Otro de los aspectos relevantes es la protección, mediante el juicio de amparo, de los derechos que consagran los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos. La adición propuesta al artículo 103 constitucional tendría un efecto renovador de extraordinaria magnitud. A manera de ejemplos, téngase en cuenta que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, cuyo protocolo adicional fue ratificado por México en 1996, establece entre otros derechos el de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones; el derecho a la reputación; el derecho a la rectificación o a la respuesta en condiciones que deberá fijar una ley cuya adopción ya no podría omitir el legislador; los derechos de los minusválidos, con quienes ha sido parco el interés del Estado, y la protección de los niños y de los ancianos, incorporando en este caso previsiones concernientes a su vivienda, alimentación, atención médica, actividad laboral y esparcimiento.

Queda una cuestión pendiente, acerca de la cual consultaré más adelante a los distinguidos participantes en este seminario. La naturaleza de la sociedad contemporánea presenta nuevos desafíos para el concepto tradicional de Estado de derecho. En nuestro tiempo, ante la aparición de una especie de Estado intangible, se hace necesaria la defensa de los derechos fundamentales también ante los particulares. Es demostrable que no sólo los órganos del poder estatal pueden infligir perjuicios e infringir derechos fundamentales.

El reconocimiento de este fenómeno ha generado en otros ordenamientos dos modalidades de respuesta: previsiones constitucionales expresas en cuanto a la procedencia del amparo contra particulares, como ocurre en los casos de Argentina (artículo 43) y Colombia (artículo 86), o fórmulas de protección desarrolladas jurisprudencialmente, como sucede en Alemania, donde el denominado “efecto de irradiación” de los derechos fundamentales sobre el derecho civil ha permitido sustentar resoluciones en que se declara que esos derechos fundamentales también están presentes en el tráfico jurídico privado; como sucede asimismo en Estados Unidos, donde se ha recurrido a la ficción de la “acción estatal” indirecta, para proteger los derechos individuales frente a particulares

cuando ejercen actividades que requieren autorización, concesión o incluso simple registro público, y como sucede en España, donde el Tribunal Constitucional ha adoptado una interpretación amplísima del concepto de Estado social de derecho para concluir que a los órganos del Estado, entre ellos los tribunales, les incumbe el deber de velar porque también los agentes sociales acaten los derechos fundamentales.

La actuación de nuestra Suprema Corte, significada por la innovación responsable, constructiva e inteligente, hace prever que la defensa de los derechos fundamentales entrará en una nueva etapa de desarrollo. Es, en todo caso, lo que esperamos los mexicanos que dedicamos nuestros afanes al derecho; es lo que desea una sociedad paciente pero exigente; es lo que requiere un país en proceso de consolidar la democracia y el Estado de derecho; es, en suma, lo que prelude el proyecto de Ley de Amparo que ha elaborado un grupo de juristas excepcionales, a quienes con afecto y respeto saludo y, por el bien de todos los mexicanos, deseo buena ventura y buen suceso.

III. CONCLUSIONES DEL SEMINARIO “EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO”

1. *Mesa I*

Moderador: Javier Quijano Baz

Ponente: Ministro Humberto Román Palacios

Conferencia: “*Presentación de los trabajos del proyecto*”

1. El 26 de noviembre de 1999, la Comisión hizo del conocimiento de la comunidad jurídica mexicana y de la sociedad civil en general, la manera en que la misma había quedado integrada y la fecha en que se iniciaron los trabajos correspondientes.

Se recibieron una gran cantidad de propuestas. Se concluyó que no era posible atender a una reforma a la ley de amparo, sino que era necesaria una nueva ley debido a la gran cantidad de propuestas recibidas, ya que tan sólo eran 18 artículos los que no sufrirían reformas.

Se recibieron 251 ponencias antes de la celebración del Congreso. Hasta ahora se han recibido 275 documentos. Cada uno de los documentos hace

referencia a diversos artículos de la ley original o del proyecto de ley. La recepción de este número de documentos se tradujo en 1500 propuestas.

2. No hay impedimento legal para que la Suprema Corte formule un proyecto.

3. Temas relevantes citados en el proyecto:

a. En el proyecto se trata el tema de la intervención del Ministerio Público en tanto que forma parte del procedimiento penal. Ante la interposición de un juicio de garantías por parte del procesado quien debe intervenir como parte es el Ministerio Público del proceso, para que sea éste el que intervenga haciendo un contrapeso.

b. Para dar celeridad al proceso hay que ampliar los plazos. La elaboración de una demanda de amparo con una mayor pulcritud dará oportunidad a las autoridades responsables de referirse con mayor precisión al momento de rendir sus informes. La autoridad de amparo podrá expresar en mejor forma sus resoluciones pronunciadas.

c. Se señala un plazo para promover un amparo en contra de una sentencia condenatoria en materia penal. Han habido consideraciones en contra y opiniones a favor, pero ¿no hay inseguridad jurídica al no haber plazo para presentar el amparo en materia penal?

d. Constituir los Tribunales Unitarios en Tribunales Colegiados en materia de apelación, permitirá un mejor estudio de los asuntos.

e. Supresión de la caducidad.

f. Creación del amparo adhesivo. Esta figura será en beneficio de la concentración de los amparos.

g. Obligación de expresar todas y cada una de las violaciones procesales que se estime pertinentes y de no hacerlo no se podrán impugnar posteriormente en otro amparo. La autoridad de amparo será responsable de estudiar todas y cada una de las violaciones procesales, incluso en aquellos casos que podría hacerlo a través de la suplencia de la deficiencia de la queja. Con esto se acabará el rebote de amparos.

h. Obligación de precisar los efectos del amparo para que las partes tengan pleno conocimiento de lo que deberán de hacer.

Ponente: José Ramón Cossío

Conferencia: “*Autoridad para efectos del amparo*”

1. El artículo 5o. de la actual Ley de Amparo nos permite saber quién es la parte, pero no se nos da una definición sustantiva de la autoridad responsable. El artículo 11 nos permite saber quiénes son las autoridades responsables en razón de sus actos.

La Ley de Amparo se ha reformado a partir de jurisprudencias sustentadas por la Corte.

2. Autoridad responsable de acuerdo con criterios de la Corte (1919): autoridad responsable para efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de la fuerza de que disponen. Este criterio del uso de la fuerza pública empezó a tener excepciones. Este criterio atendía más a las autoridades ejecutoras. ¿Qué sucedía cuando la autoridad no actuaba (omisión)?

3. La Corte fue cambiando sus criterios y en sus diversas resoluciones y en las de los Tribunales Colegiados se hablaban de otros criterios para determinar quién era autoridad responsable: posibilidad de afectación de la esfera jurídica de los particulares. El concepto de autoridad responsable debía relacionarse con el concepto de actos públicos y no de fuerza pública.

El nuevo criterio sustentado por la Corte es el señalado en una tesis cuyo rubro dice “autoridad para efectos del juicio de amparo: lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales con los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado”.

El doctor Cossío señala que de acuerdo con los criterios sostenidos por la Corte autoridad es aquella que puede modificar unilateralmente y de manera obligatoria, las situaciones jurídicas que el orden jurídico haya construido concretamente respecto de cada uno de los individuos. Este criterio fue el adoptado por la Comisión.

4. De acuerdo con lo establecido por el artículo 4o. fracción II, del proyecto de Ley de Amparo es autoridad responsable la que dicta, ordena,

ejecuta, trata de ejecutar u omite el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

Este precepto presenta algunos elementos importantes:

- a. Introduce de manera explícita el elemento de la omisión.
- b. Establece una definición explícita de los casos en que se puede considerar que una actuación es constitutiva de un acto de autoridad.
- c. Propone el establecimiento del supuesto de afectación, de las situaciones que podían ser materia de la afectación, lo cual guarda relación con el concepto de interés jurídico o de interés legítimo.
- d. El acto de autoridad debe tener las características de unilateralidad y obligatoriedad.

5. Aspectos importantes con relación al concepto de autoridad para efectos del amparo:

- a. Amparo por omisión.
- b. Amparo contra particulares. Algunos particulares por su posición de predominio al interior del orden jurídico pudieran realizar actos que de manera unilateral y obligatoria afectarían la situación jurídica de los particulares.

Ponente: Luis Martí Mingarro

Conferencia: “*Justicia constitucional: la experiencia española*”

1. En la legitimación en el amparo todos estamos legitimados porque todos somos titulares de esos derechos.

2. Intentar extraer de la ley todo lo que se pueda aunque no lo especifique.

3. Interés legítimo: aquel que tiene una razón para participar en el proceso, pero la ventana se abre de tal manera que pueda intervenir todo aquel que tenga algo que decir en ese proceso, algo que reclamar.

Los tribunales y los poderes públicos no pueden seleccionar a quiénes han producido vulneraciones en sus derechos y a quiénes no.

No hay que adoptar reformas para que los tribunales tengan menos asuntos.

Artículo 162. I. B de la Constitución española señala que el que invoque un interés legítimo, si es persona natural o jurídica, puede y debe asumírsele que tiene legitimación para iniciar el amparo.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dice “el directamente afectado”, aquí no hay mucho progreso, se trata de interés directo.

El interés puede no ser directo pero debe ser específico, decir por qué queremos intervenir en el proceso. No hay una acción popular de amparo, hay que estar vinculado con el resultado, ya sea por un interés directo, difuso, etcétera.

En España, el interés directo ha sido superado como límite.

4. Avances del Tribunal Constitucional español:

a. Si el legislador no desarrolla conducta omisiva, por ejemplo la ley de objeción de conciencia, eso no quiere decir que los objetores de conciencia no tengan su derecho reconocido en la Constitución. Derecho reconocido para objetar la prestación del servicio militar.

b. Un Estado puede no desarrollar una directiva, “pero aunque no se desarrolle”, de todos modos los europeos ya tienen ese derecho (criterio sostenido por el Tribunal Europeo).

c. Acceso de los particulares. Los derechos fundamentales pueden ser vulnerados por particulares.

d. Intimidación informática.

e. Domicilio. Autorización judicial no motivada.

f. Libertad de expresión.

g. Materia fiscal. Sujeción del fisco al Estado de derecho.

El amparo está previsto para todos aquellos que sienten, perciben una vulneración de sus derechos fundamentales.

Ponente: Héctor Fix-Zamudio

Conferencia: “*Ambito de protección del juicio de amparo*”

1. Se hizo una reseña histórica de la figura del amparo.

Hay una concepción histórica del amparo. Los que lo concibieron trataban de adaptar la institución de la “revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes”, figura que funcionaba en los Estados Unidos, tal y como lo explicaba Alexis de Tocqueville.

En Estados Unidos de América los jueces estaban obligados a preferir la Constitución sobre las constituciones y leyes de los Estados.

En México se hizo un procedimiento específico, una institución angloamericana transplantada en un suelo de origen romanista, como lo

es el derecho hispano, por eso la combinación dio por resultado una ley específica, la Ley de Amparo.

Las primeras leyes de amparo en México (1861 y 1869) regularon la procedencia del amparo contra la inconstitucionalidad de las leyes y contra los actos de autoridad.

En la ley de 1882 ya se consagraron principios sobre el amparo judicial que mucho se había discutido con anterioridad a esta ley.

La Suprema Corte se transformó en el tribunal que concentraba todos los asuntos judiciales del país.

2. Por todo lo anterior, se puede concluir que el ámbito de aplicación del amparo en México no son solamente los derechos fundamentales, sino todo el orden jurídico nacional a través de la casación.

México es el único país que tiene regulada la casación en la ley de amparo y no en los códigos procesales.

La Ley de Amparo en México es muy compleja y extensa.

En nuestra ley hay muchos aspectos contradictorios por haber unido la legalidad y la constitucionalidad, aunque ahora estén separados en cuanto al tribunal de la competencia. La legalidad la conocen los Tribunales Colegiados y la constitucionalidad la Suprema Corte de Justicia.

3. La ley actual protege las garantías individuales, los derechos sociales y todos los derechos que dan lugar a procesos.

Hay que superar la ficción de que sólo protegen los derechos fundamentales.

El doctor Fix-Zamudio sugiere que en el artículo 1o. no sólo se ponga “tratados internacionales” sino que se diga y “otros instrumentos internacionales generales en la materia”.

Los derechos contenidos en tratados internacionales ya son nuestros, al haber sido aprobados por el Senado y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Podría hablarse de derechos contenidos en fuentes internacionales.

El ponente considera que cuando los derechos de fuente internacional no contradigan, sino complementen o perfeccionen los de carácter nacional, ambos tienen la misma jerarquía, tienen el mismo nivel constitucional.

Se puede pedir amparo por los derechos contenidos en fuentes internacionales. La comisión decidió ponerlo de manera explícita para que los jueces lo tomen en cuenta y lo estudien.

El ámbito de aplicación del amparo mexicano es todo el ordenamiento jurídico mexicano, ésta es la realidad, aunque no lo podamos plasmar en el proyecto porque no sería muy aceptado.

El amparo mexicano protege los derechos de las personas, incorpora los intereses legítimos y protege también los derechos procesales. Es la culminación en recurso de casación de todos los juicios y procedimientos que se llevan en el país.

2. Mesa II

Moderador: Jorge Carpizo

Ponente: César Equinca

Conferencia: “*Amparo judicial*”

1. El amparo judicial es la causa motivadora del crecimiento incontenible de los órganos jurisdiccionales federales.

2. Se hizo una reseña de cómo fueron multiplicándose los circuitos judiciales. Se habló de la carga de trabajo de los tribunales y juzgados.

3. Propuestas del proyecto en esta materia:

a. Plazo para presentar la demanda, aumenta de 15 a 30 días. Con esto se permite que los justiciables cuenten con mayor tiempo para preparar sus demandas, porque es innegable que si la demanda está bien hecha, es más fácil tener una buena resolución.

Suscitó gran polémica la regla de excepción que sujeta al plazo de 90 días la presentación de la demanda de amparo directo en materia penal. El amparo en materia penal es un tema que deberá replantearse por parte de la comisión. Existen dos posturas al respecto: una que no está de acuerdo en establecer un plazo y otra que está de acuerdo con el plazo pero solicita que éste sea más amplio. El ponente sí está de acuerdo en establecer un plazo pero considera que 90 días son pocos. La fijación de un plazo implicará una mayor responsabilidad de todos los que participan en el enorme problema de la justicia.

b. El proyecto propone que el trámite inicial de la demanda de amparo directo que corresponde a la autoridad responsable, se realice en un plazo de cinco días, dejándose a salvo aquellos casos en los que existe prevención para la exhibición de copias en los que el plazo se amplía.

El proyecto en su artículo 95, fracción II, contempla los casos en que procede el recurso de queja contra los actos de la responsable.

c. Supresión de la inactividad procesal como causa de sobreseimiento del juicio. Es una medida que genera denegación de justicia, ya que los juzgadores de amparo tienen la obligación de resolver los juicios que se les presenten.

d. Violaciones procesales. Eliminar las contenidas en las fracciones I y II del artículo 159 de la ley vigente. En el proyecto se precisan algunas hipótesis de violaciones al procedimiento.

En la demanda inicial de amparo se deberán hacer valer todas las violaciones al procedimiento, de no hacerlo se tendrán por consentidas. El Tribunal Colegiado tiene la obligación de decidir sobre cada una de ellas, incluso de las que advierta en suplencia de la queja. Si estas violaciones no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado las hizo valer de oficio en los casos en que procede la suplencia, esas violaciones ya no podrán hacerse valer posteriormente. Con esto se evitará la innecesaria multiplicación de amparos, además de buscar la seguridad jurídica.

El artículo 180 propone la figura del amparo adhesivo. Con este amparo se busca evitar el planteamiento de violaciones procesales y cuestiones de fondo en demandas de amparo posteriores a la resolución de la primera interpuesta.

Los conceptos de violación en el amparo directo pueden estar encaminados a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, como a combatir aquellos puntos de la sentencia que le fueron desfavorables.

e. Substanciación y resolución del juicio por el órgano jurisdiccional. Se proponen diversos plazos, varios de los cuales deberán ser cambiados ya que no han sido muy bien recibidos.

f. Efectos de la sentencia del amparo. No es posible eliminar la figura del amparo para efectos. La sentencia debe ser clara, hay que precisar los efectos de la sentencia.

g. Suprimir el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia. Esto se regulará a través de un incidente, previsto en los artículos 204 a 207. El plazo para promover este incidente por exceso o defecto es de un año. El ponente considera que este plazo es equivocado porque según las opiniones que se recogieron en el Congreso de Mérida, se dice que el plazo de un año es excesivo y esto puede llevar a abusos.

h. Recurso de reclamación. Se abre la posibilidad de presentar pruebas documentales y periciales. Con esto se colmó una laguna de la ley actual.

Ponente: Edgar Corzo Sosa

Conferencia: “*Declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme*”

1. Indicó que hasta ahora el debate se había centrado en cuestiones políticas y no en cuestiones jurídicas.

2. Para él, la fórmula Otero debiera ser conocida como Rejón-Otero, pues aquél también participó en su formulación. Rejón estableció los efectos personales y la lesión ocasional al Legislativo, y Otero prohibió la declaración general de inconstitucionalidad.

3. Señaló que el capítulo correspondiente contiene una regulación completa del tema, aun cuando está dispersa en varios artículos. Igualmente indicó que es una regulación bastante moderada, a diferencia de lo que sucede en otros tribunales constitucionales, por lo que su aprobación no debiera ofrecer problema alguno.

4. Con base en el artículo 71 del proyecto, queda claro, a diferencia de lo que dicen los medios de comunicación, que la fórmula Rejón-Otero no se suprime, sino que subsiste junto con la posibilidad de hacer una declaración general.

5. Sostuvo que la denominación “general” no es necesaria, pues la declaración de inconstitucionalidad no puede ser más que general. Ahora bien, reconoce que quizá se decidió dejarla por la tradición que se tiene en la fórmula reconocida en el artículo 107-II constitucional, en donde se dice “... sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Igualmente parece aceptable que se enfatice la idea de que la declaración tendrá efectos generales.

6. De la redacción del artículo 232 del proyecto se desprenden, en opinión de este comentarista, dos tipos de declaración: una de inconstitucionalidad y otra de interpretación conforme, es decir, una inconstitucional y otra constitucional. Sin embargo, en el artículo 76 sobre la sentencia, se dice que ésta debe decidir si es constitucional, conforme con la Constitución o inconstitucional. Esta clasificación, en consecuencia, parece incorrecta, pues la interpretación conforme es una especie más de sentencia constitucional.

Por otra parte, decir en la sentencia que la ley es constitucional es otorgarle una patente a la ley que imposibilitará su análisis en una posterior ocasión. Dicho en otros términos, quizá se está autosujetando en exceso el órgano jurisdiccional, cuando es probable que en una posterior ocasión pueda analizar el mismo precepto impugnado, sólo que respecto de otra de sus interpretaciones. Por ello, quizá sea mejor decir que la ley no es contraria a la Constitución y no, como se hace en el proyecto, que es constitucional. La diferencia es de matiz, pero muy importante.

7. Comentó, igualmente, que en el artículo 232 del proyecto se hace referencia a las “normas generales”, a diferencia del vocablo “leyes” que establece el artículo 103 constitucional. La denominación del proyecto coincide con la prevista en el artículo 105-II constitucional, y consideramos que es correcta. Sin embargo, en el artículo 106 del proyecto se hace un listado de lo que debe considerarse como normas generales, listado que no es completo y además es cerrado. Quizá deba decirse que “se considera como normas generales, entre otras, las siguientes”, sobre todo porque no están previstos los decretos legislativos y, además, en ocasiones la Suprema Corte de Justicia ha tenido que analizar la generalidad de la disposición jurídica impugnada, por lo que no hay un criterio, ni mucho menos un listado completo al respecto.

Si no se opta por modificar la frase de entrada del listado, quizá pudiera redactarse un último inciso en el que se dejara la puerta abierta a otro tipo de normas generales que es difícil determinar.

8. En el mismo artículo 232 se establecen las dos clases de declaraciones generales, sólo que respecto de la inconstitucionalidad se prevé que únicamente ello sea posible tratándose de la jurisprudencia por reiteración de criterios, a lo que debe uno preguntarse ¿porqué no también por contradicción de tesis?

Ciertamente que en el amparo indirecto es aceptable la consideración anterior, sin embargo, en el amparo directo se aprecian algunos inconvenientes (pero aun así no cree que haya que hacerse una salvedad en el precepto del proyecto para excluirlo). Por ejemplo, la autoridad legislativa no es autoridad responsable, sino el órgano jurisdiccional, y en los puntos resolutivos no hay un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley impugnada, ya que ello es motivo únicamente de los considerandos.

Si bien no es autoridad responsable, bien pudiera dársele oportunidad de defensa al órgano legislativo si se le considera tercero interesado, como efectivamente lo es. Con ello se abre la posibilidad para hacerse, en uno de los puntos resolutivos, la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

De cualquier manera, aun no llamándose a la autoridad legislativa y haciéndose la declaración únicamente en los considerandos, pudiera haber discrepancia de criterios en las interpretaciones entre diversos Tribunales Colegiados de Circuito, teniendo que resolver, en consecuencia, la Suprema Corte de Justicia.

También debe considerarse que las Salas de la Suprema Corte de Justicia siguen conociendo de la constitucionalidad de los reglamentos locales, y entre ellas puede haber contradicción de tesis.

Luego entonces, sostiene que debe incluirse en el proyecto la posibilidad de que la declaración general de inconstitucionalidad se produzca con base en una contradicción de tesis.

9. En cuanto a la interpretación conforme, queda la duda de si es conveniente que se haga la declaración general, sobre todo porque el sentido de la sentencia es desestimatorio, y entonces debería concluirse que en este sentido debiera hacerse una declaración general respecto de todas aquellas resoluciones en amparo que sean igualmente desestimatorias, lo que desde luego no es aceptable.

Quizá exista la intención de que la autoridad se vea más obligada, con esta declaración, a seguir la interpretación de la Suprema Corte, pero ello no es una cuestión aislada, sino que es un problema de todas las resoluciones estimatorias en general. Por tanto, no creo que con una declaración general se resuelva el problema. Más bien debiera incidirse en la obligatoriedad de los criterios de la Corte en general.

10. En la interpretación conforme, tal y como se regula en el proyecto, sólo se acepta la posibilidad de la interpretación desestimatoria. Sin embargo, considerando que es una técnica jurisdiccional, como tal también podría incluir una interpretación estimatoria, esto es, que en la sentencia se diga que la norma general impugnada es inconstitucional si se interpreta de una cierta manera.

De no incluirse esta posibilidad, sostiene este comentarista, quizá se esté limitando mucho la interpretación, pues al no preverse en el texto,

el juzgador no podrá hacer una interpretación estimatoria, que en ocasiones es necesaria.

11. En el artículo 234 del proyecto se establecen los contenidos de la declaratoria.

En su primera fracción se dice que debe establecerse la fecha de entrada en vigor, con lo que no está de acuerdo el ponente. Más bien debiera establecerse que la declaratoria produce sus efectos al momento mismo de hacerse la declaratoria, atento a las siguientes consideraciones.

En la declaración general se hace del conocimiento de la sociedad que una norma es contraria a la Constitución o que no lo es si se interpreta de una determinada manera.

Ahora bien, cuando una norma general es contraria a la Constitución, lo que se está haciendo es constatar una contradicción y, por el contrario, no se está construyendo nada, más bien se está destruyendo algo. Pero esa destrucción o nulidad significa que la norma general no debió haberse expedido ni entrado en vigor nunca, por lo que una vez que se aprecia su irregularidad lo que debe hacerse es desaparecerla del ordenamiento jurídico cuanto antes.

No es lo mismo hacer una ley que deshacerla. En el primer caso, como se está innovando en el derecho es importante tener la posibilidad de modular su entrada en vigor. En cambio, en el segundo caso, si ya se comprobó su irregularidad, debe eliminarse inmediatamente, pues ya es mucho haber permitido que subsistiera en el ordenamiento jurídico.

Además, la determinación de la entrada en vigor es más propio de la creación de las leyes e incluso pudiera prestarse a confusión en el sentido de considerar que la Suprema Corte está legislando, pues la modulación de los efectos de una norma sólo puede hacerla el legislador. El juzgador, en cambio, debe simplemente constatar una irregularidad y si tiene que ver con la validez debe desaparecerla.

Por otra parte, si lo que se quiere es moderar un poco más la declaración de inconstitucionalidad, ello se logra muy bien con los tres pasos que ya se han establecido: la jurisprudencia por reiteración, la interpretación conforme y finalmente la declaración. Luego entonces, no parece conveniente moderar todavía más esta última.

Por lo anterior, considero que debiera quitarse la fracción I del artículo 234 del proyecto.

En cuanto a la fracción II, se afirma que quizá no deba reiterarse en cada una de las declaratorias su obligatoriedad general, como se desprende de su lectura. En todo caso, debe dejarse en el texto de este artículo del proyecto la expresión categórica de que las declaraciones generales obligan de manera general a todos los sujetos que tengan que ver con la norma en cuestión.

12. En el artículo 208 del proyecto se regula el incidente por incumplimiento de la declaración general y dirige su interposición a la autoridad administrativa y, en último de los casos, al juzgador. Sin embargo, puede suceder que el órgano legislativo vuelva a expedir una norma exactamente igual o esencialmente igual, con lo que tendría que volverse a impugnar y seguir el procedimiento correspondiente.

Por ello, quizá sea conveniente prever en el incidente de incumplimiento de la declaración general que en estos casos se considerará que hay un incumplimiento de la resolución y evitar una nueva impugnación.

3. Mesa III

Moderadora: Victoria Adato Green

Ponente: José Ovalle Favela

Conferencia: “*Improcedencia y sobreseimiento*”

1. Se hizo una reseña histórica de cómo surgieron las figuras de la improcedencia y el sobreseimiento.

2. Las causas de improcedencia son aquellos supuestos que hacen inadmisibles, impertinentes o inoportuna una demanda de amparo; supuestos que implican, por regla, la ausencia o el incumplimiento de los requisitos de la acción o de los presupuestos procesales.

3. El ponente considera que, con respecto al artículo 177 del Proyecto, se mezclan tres situaciones distintas, ya que dicho artículo establece que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito deberá resolver si desecha, previene o admite, cuando exista motivo manifiesto e indudable de improcedencia. No obstante, sólo se debe referir al desechamiento de la demanda cuando el Tribunal de Amparo encuentre motivo manifiesto de improcedencia. Haberse incluido los supuestos de prevención y admisión, parece originar un contrasentido tomando en cuenta las causas de improcedencia. Por ello, el ponente propone que debe corregirse la redacción por ser confusa, debiendo referirse sólo al desechamiento de

plano de la demanda si el Tribunal advierte un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

4. Con respecto al plazo de 24 horas, considera que debería ser más amplio para no hacerlo apresuradamente ya que es muy breve. Así pues, el ponente puntualiza que no se toman en cuenta las circunstancias reales. Dice que hay una falsa creencia de que al hacer más corto este plazo el proceso se agilizará, sin embargo, explicó que la tardanza no se debía al plazo, sino a otras eventualidades del proceso. Así, con respecto al tema de plazos, manifestó que no tiene sentido estrecharlos, ya que más vale un plazo razonable que se cumpla que un irrazonable que no se cumpla.

5. Con respecto a las causas de improcedencia establecidas en el artículo 59 del Proyecto (ya previstas en su mayoría en el artículo 73 de la Ley de Amparo), considera que no se puede ser muy innovador. Sin embargo, en la fracción II del artículo 59, por una parte, se dice que el amparo es improcedente contra actos del Consejo de la Judicatura, pero por la otra se admite la procedencia en el caso de afectación a personas ajenas al Poder Judicial, esta procedencia puede considerarse contraria al artículo 100 constitucional, ya que éste señala una improcedencia, esto es, que contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura no se admitirá recurso y no hace referencia alguna a aspectos de procedencia. Así pues, si no hay una reforma a dicho artículo constitucional, podría haber un problema de constitucionalidad; por ello, considera que éste se debe reformar para que se permita esa procedencia, ya que podría ser útil desde el punto de vista del particular, sin embargo, podría darse pie a venganzas contra jueces y magistrados. Incluso en las reformas constitucionales propuestas en el proyecto no está contemplada la reforma al penúltimo párrafo del artículo 100.

6. La fracción IV del artículo 59 del proyecto establece que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones del Congreso de la Unión o de sus cámaras en materia de declaratoria de procedencia o de juicio político. No obstante dicha fracción prevé que el juicio de amparo será procedente en contra de resoluciones y acuerdos dictados en el curso del procedimiento, siempre que se afecten gravemente las defensas del quejoso. El ponente está de acuerdo con lo señalado por este artículo.

7. Considera que la palabra secuela le parece un término incorrecto ya que se entiende como algo sobrante y negativo; el ponente propone que se utilice el término secuencia o bien, en el curso del procedimiento.

8. En lo concerniente al artículo 59, fracción VIII, hace una crítica al término interés legítimo ya que, aunque le parece interesante, considera que no está lo suficientemente explicado, ni siquiera en la exposición de motivos.

9. Con respecto al artículo 59, fracción XIV, se establecen tres excepciones a la causal de improcedencia por no haber agotado los medios de defensa previstos en la ley. El ponente critica dicha fracción ya que dice que al enumerar sólo tres excepciones, el texto se limita a esos casos, y no se debe olvidar que pueden existir más. Así, propone que si bien no deben establecerse todas las excepciones por ser muy extensas, debería dejarse la puerta abierta, anexando un inciso d) que establezca que también quedan exceptuados los demás casos previstos en la Constitución o en la Ley.

10. Es pertinente que en el proyecto se disponga que las causas de improcedencia son de aplicación estricta y deberán quedar probadas plenamente. Igualmente es benéfico que se establezca que las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo.

11. En lo que respecta al sobreseimiento, establecido en el artículo 61, el ponente da un consejo práctico con respecto a la ratificación judicial, ya que los juzgadores no se ponen de acuerdo si deben tenerla o no por ratificada cuando las partes no comparezcan. Este problema en la práctica se puede resolver por vía de jurisprudencia. Aprovechando el proyecto, debería incluirse la hipótesis de que se citará al quejoso para que comparezca personalmente a ratificar su escrito, apercibido de que si no comparece se le tendrá por desistido.

12. En el artículo 61 no aparece la fracción V del artículo 74, por lo que se suprime el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia. El ponente considera que hay una razón práctica para que esta fracción no se suprima y es el rezago permanente en los asuntos de amparo. Hace énfasis en si se suprimen estas instituciones, se incrementará el trabajo de los jueces ya que dichas figuras permiten que los juzgadores de amparo retiren los asuntos que por falta de interés no se hayan promovido en un tiempo determinado. No es congruente con la

seguridad jurídica y con los fines de la justicia el que demandas de amparo que son desatendidas permanentemente por el quejoso permanezcan en forma indefinida en los estantes y en los archivos de los tribunales, sin que puedan llegar a una terminación definitiva.

Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco

Conferencia: “*Sentencia, ejecución y recursos*”

1. En esta conferencia, el ponente estableció que él no considera que el Proyecto de una Nueva Ley de Amparo sea una nueva ley, sino que son muchas reformas con fundamentación y estructura de leyes anteriores.

2. Con respecto al artículo 122, parte final, el ponente considera que incurre en el mismo error de la vigente Ley de Amparo en lo concerniente al término ‘acto continuo’ con respecto a la sentencia de primera instancia, no dando un plazo específico. Con base en lo anterior, el ponente propone que debería darse un plazo fijo para evitar que se dé lugar a abusos.

3. Con respecto a la ejecución, el expositor explicó que una vez que la sentencia ha causado ejecutoria se ordenan plazos muy breves para notificar a la autoridad responsable para que la cumpla; si no lo hace, se le multa y se dirige con el superior para que éste la cumpla. Es necesario enviar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constancia del cumplimiento de la sentencia en el término respectivo. En las páginas 64 y 65 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley se prevé sancionar a los servidores públicos que incumplan las sentencias de Amparo, y que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que lleve a cabo esta individualización.

4. En lo concerniente al artículo 196 del proyecto, el ponente mostró su inconformidad en lo que respecta a que el juez vaya a asumir un papel de un juez punitivo y considera aún más preocupante e inaceptable que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en juez punitivo.

5. El ponente discrepa con respecto al plazo de tres días para la audiencia en que se individualiza la pena, ya que considera que para poder establecer dicho plazo en la nueva Ley deberían modificarse los artículos 14, 16, 17, 20 y 21 de la Constitución. Fundamenta lo anterior, diciendo

que el servidor público goza de los mismos derechos que otorgan dichos artículos constitucionales ¿el procedimiento desde que la Corte recibe, ya sea por la vía de la inejecución, por la de la repetición o cualquier otra fórmula es un procedimiento en que se ha oído al probable responsable de un delito? Todo el procedimiento de inejecución, de repetición del acto reclamado o cualquier otro similar, es un procedimiento constitucional con características administrativas, ¿pero es penal? Debe diferenciarse entre el individuo y el nombramiento, ya que no es lo mismo. ¿Sólo se le da defensa para los efectos de la individualización de la pena? La Corte es la que dicta la sentencia, pero cómo entendemos esto sin la intervención del Ministerio Público, sin que haya un defensor. ¿En la sentencia se contendrá una multa, un decomiso o le van a dar la condena condicional o qué, va a haber rehabilitación, conmutación, reparación o qué?

6. Con respecto al cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, el ponente hace las siguientes reflexiones:

a. Los artículos 202 y siguientes del anteproyecto abren un paréntesis en lo que respecta a los daños y perjuicios. El ponente se pregunta si el juicio de amparo, en lugar de ser un proceso constitucional, se convertirá en un juicio de daños y perjuicios.

b. Con respecto al lugar de entrega de la solicitud, el ponente manifiesta que en ningún lugar del proyecto se establece éste, lo cual causaría problemas. Lo mismo sucede con el rgano Jurisdiccional de Amparo ya que no se establece cuál será éste.

7. El ponente considera una gran falta el hecho de que el anteproyecto establezca que siempre habrá lugar al pago de daños o perjuicios o al cumplimiento de la sentencia, ya que no se determinan los casos en que opera uno u otro. Además, en el mismo anteproyecto se estima que los únicos dos legitimados para realizar dicho procedimiento serán el quejoso y la Suprema Corte de Justicia y no así la autoridad responsable ni el tercero perjudicado, lo cual, a juicio del ponente, es además de absurdo, preocupante.

8. En relación con los recursos establecidos en el artículo 95, fracción I del proyecto, el ponente considera que con fundamento en el artículo 100, no se aclara qué órgano jurisdiccional será el competente, si el *a quo* o el *ad quem*.

9. Con respecto al artículo 95, fracción I, inciso c, del proyecto el ponente hace una crítica con referencia a las resoluciones que se dicten durante la tramitación del juicio y no a las que se dicten después de concluido éste. Considera que es una falta el no tomar en cuenta aquellas resoluciones emitidas después de concluido el juicio, ya que se dejarían fuera varias hipótesis.

4. Mesa IV

Moderadora: Olga Islas de González Mariscal

Ponente: Juan Silva Meza

Conferencia: “*Suspensión*”

1. El ponente, en forma general, explicó que las modificaciones fundamentales del proyecto son:

a. La creación de un sistema equilibrado donde la medida cautelar sea protectora pero que evite su abuso.

b. Privilegio discrecional de los jueces. Algunos funcionarios judiciales no dictan sentencias con criterio, sino son demasiado estrictos, no toman en cuenta la realidad.

c. Facultad del órgano jurisdiccional para resolver sobre la suspensión definitiva.

d. Se consagra la apariencia del buen derecho. El expositor considera que el artículo 126 del proyecto es muy importante debido a que es una nueva manera de ver la suspensión, ya que condiciona la admisibilidad de la medida suspensiva, además de que da credibilidad objetiva y seria. Así, si la suspensión no perjudica el interés social, debe otorgarse la medida cautelar para equilibrar los intereses de la sociedad. De esa forma, el juez debe interpretar la ley para aplicarla de acuerdo con las necesidades de la sociedad y no en sentido estricto.

2. La suspensión de oficio es aquella que el juez decreta de plano, aunque no exista petición expresa por parte del quejoso.

La suspensión de oficio en el anteproyecto tiene tres novedades:

a. Establece la procedencia de la suspensión de oficio respecto de la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacional.

b. Autoriza al juez de amparo a utilizar cualquier medio para comunicar a la autoridad responsable el dictado de la suspensión de oficio y

así lograr su inmediato cumplimiento sin limitarse al uso de la vía telegráfica.

c. Reubica, en el apartado relativo a la suspensión del acto reclamado, el supuesto normativo referente a la procedencia de la suspensión de oficio contra actos de privación total o parcial, temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen comunal o ejidal.

3. La suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada, está sujeta a la reunión de los siguientes requisitos: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que de permitirlo la naturaleza del caso opere a favor del quejoso la apariencia del buen derecho.

Se ha desnaturalizado la finalidad de la medida suspensiva.

4. Con el proyecto se buscó que el juez de amparo, al resolver sobre la suspensión, interprete las leyes en forma que se adapten a las nuevas exigencias sociales dado que la rigidez de la ley extremada, por su intérprete, puede llegar a ser un obstáculo para el progreso social en aquellas materias sujetas a un rápido desenvolvimiento y que requieren una mayor correspondencia entre el hecho y la norma que debe regirlo.

5. Modificaciones en materia de suspensión:

a. Sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla con su finalidad protectora y que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos.

b. Se privilegia la discrecionalidad de los jueces.

c. Se establecen elementos mínimos que deben cumplir las resoluciones suspensivas.

d. Se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

e. Se consagra expresamente como elemento para otorgar la suspensión la apariencia del buen derecho.

6. Con respecto a la suspensión en materia penal, el ponente explicó que se buscó equilibrar la eficaz persecución de los delitos y la función protectora del amparo en general y de la suspensión particular. Para lograr esto se propusieron dos medidas:

a. Se establecen caso por caso los distintos efectos de la medida suspensiva dependiendo de la etapa del proceso de que se trate.

b. Se fortalece nuevamente la capacidad de los jueces para que sean ellos los que decidan sobre otorgar o negar la suspensión con vista en la regulación tan específica que se consagra en el proyecto.

7. Así, de manera particular, con respecto a los delitos graves, el ponente manifestó que excepcionalmente podrá concederse la suspensión definitiva. Con ello, no se pretende establecer una norma general, sino justamente una excepción precedida de un estudio cuidadoso y partiendo del principio de presunción de inocencia. Con base en lo anterior, se establecieron en el proyecto los presupuestos más generales de procedencia de la suspensión y los efectos para los cuales debe ser otorgada.

8. Para finalizar, el ponente expresó que la suspensión es una materia muy amplia y complicada que está refiriendo una exigencia de mayor responsabilidad en los jueces, lo cual es fundamental. Sin embargo, dicha modificación no ha gustado mucho a los jueces ya que dicen que la figura se vuelve muy subjetiva; no obstante, es necesario que recuperen su majestad asumiendo la responsabilidad.

Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea
Conferencia: “*Comentario General del Proyecto*”

1. El primer punto a tratar por el ponente es si realmente se requiere o no una nueva Ley de Amparo, a lo que responde que definitivamente sí es necesaria. Fundamenta lo anterior explicando que hace algunas décadas se estancó dicha institución y, en virtud de las necesidades y de las exigencias de un derecho moderno y dinámico, debe evolucionar. El expositor considera que hay dos razones fundamentales para que dicho fenómeno se haya dado: la primera es una doctrina pseudonacionalista que nos hizo creer que el amparo era una institución perfecta, no podía ni siquiera atreverse a mirar al derecho comparado, los demás países deberían de venir a aprender de nuestro amparo. Por otro lado, considera que es cuestión de cultura jurídica de los jueces, ya que en vez de que el amparo sirviera para amparar, servía para sobreseer y sólo beneficiaba a la autoridad y a los amparistas, porque los justiciables eran perjudicados. Así pues, la Ley de Amparo se empezó a aplicar de manera anquilosada, letrista, rigorista y antiproteccionista donde los perjudicados eran los justiciables. El ponente establece que más que reformas se requiere una nueva Ley de Amparo que retome los orígenes del amparo

y lo proyecte a futuro, haciendo también cambios sustanciales en nuestra Constitución.

2. Así, el ponente explicó que la filosofía del proyecto se basa fundamentalmente en la confianza en los jueces. Es decir, se cree que la única manera de que esta nueva ley funcione, es dotando de atribuciones suficientes a los jueces, ya que una ley no puede prever todos los supuestos que se dan en la realidad. Para ello, se requiere un cambio de mentalidad tanto en los jueces como en los abogados. Por ello, se busca que los jueces vuelvan a ser creadores del derecho, juzgadores del caso concreto y que vayan adaptando la norma a la realidad. Por eso el proyecto parte de conceptos generales abiertos que pueden ser adaptados a diferentes épocas y que no parte de una descripción detallada que no funciona.

3. El segundo fundamento toral del proyecto es la plena justiciabilidad de todos los actos del poder público con la finalidad de abatir las zonas de impunidad. Así, entre los avances más importantes a este respecto se tiene la amplitud del ámbito protector: es decir, la necesidad de establecer como ámbito de protección del amparo algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Esto no significa que los demás tratados internacionales no se puedan proteger con el amparo, sin embargo, se protegerán indirectamente con los artículos 14 y 16 constitucionales. Estos instrumentos internacionales vienen a complementar y a ampliar nuestras garantías individuales. Con lo anterior se busca que los tratados enumerados en el proyecto tengan una protección directa para lograr una creación y recreación jurisprudencial de ellos, un conocimiento más pleno de los jueces y de los justiciables a efecto de que haya de manera inmediata una protección de los cinco instrumentos contemplados en el proyecto, lo que no quiere decir que los otros tratados no puedan ser protegidos, aunque sea a través de la vía indirecta. No se pusieron todos los tratados pues no se sabe con certeza cuáles son todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Otra razón para no haber enumerado todos los tratados internacionales, es que muchos de ellos responden a coyunturas políticas, tienen un sentido muy amplio, muy genérico, hacerlos protección directa del juicio de amparo podría provocar un caos jurídico en nuestro país, es mejor protegerlos a través de la vía indirecta.

4. En cuanto a la ampliación del interés jurídico, podemos ver que ésta no es una institución de reciente creación, sino más bien viene desde el siglo XIX donde se protegían intereses urbanísticos, estéticos, de comercio y hasta de comodidad. Por ello, el hablar en el proyecto de la ampliación del interés jurídico, implica volver a la esencia, naturaleza y orígenes protectores del juicio de amparo.

5. El ponente explicó que a través de la modificación del interés jurídico por el legítimo, se pretende proteger los intereses difusos y colectivos y otros intereses que afectan indirecta, económica y materialmente a los particulares, pero que no se identifican con el derecho subjetivo. Se dejó un concepto abierto para que sean los jueces los que vayan diciendo hasta dónde se abre y hasta dónde se cierra el interés legítimo, es un supuesto abierto porque no se pueden prever todos los supuestos que se pueden dar en la realidad.

6. En lo concerniente al concepto de autoridad, el proyecto propone, otra vez, volver a los orígenes del amparo en donde se diferenciaba a la autoridad y al acto de autoridad, lo cual no se ha hecho en mucho tiempo. Así, el proyecto pone el énfasis en la naturaleza del acto de autoridad y no en quien emite el acto de autoridad. Es necesario distinguir entre el ser autoridad y el realizar actos de autoridad para efectos del amparo.

7. En materia de suspensión la apariencia del buen derecho da oportunidad a los jueces de ser jueces de verdad y de impartir justicia en la realidad.

8. La relatividad de las sentencias de amparo no tiene ninguna justificación hoy en día, viola la supremacía constitucional, el principio de igualdad ante la ley y genera serias injusticias.

9. Se puso expresamente en el proyecto de ley lo de interpretación conforme para efectos didácticos, no era necesario ponerlo expresamente, pero se prefirió hacerlo ya que en nuestro país todavía no existe una cultura jurídica en esta materia. Se le da efectos generales porque la realidad ha demostrado que si a la interpretación que debe ser adecuada y obligatoria, según la Suprema Corte, no se le da la misma generalidad que a la declaración general de inconstitucionalidad, las autoridades la van a burlar y la interpretarían según su criterio, lo cual llevaría a dejar las cosas tal y como están ahora.

10. En amparo directo no habrá declaración general de inconstitucionalidad porque en el amparo directo no se oye a la autoridad que emite la ley y la sentencia no declara inconstitucional la ley, declara inconstitucional el acto reclamado, que es la sentencia que aplica la ley y simplemente desaplica la ley.

11. Se eliminó la causal de improcedencia contra resoluciones de congresos locales en materia de remoción y suspensión de servidores públicos porque era inconstitucional, ya que el único cuerpo que puede excluir de control constitucional de amparo una determinada clase de actos autoridad es la Constitución.

12. Se establece la procedencia del amparo contra acuerdos de trámite en procedimiento de juicio político y declaratoria de procedencia, que afecten gravemente las defensas del quejoso. Se debe cumplir con la garantía de legalidad, el servidor público debe tener las mínimas garantías de defensa.

13. Se prevé el amparo contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a personas ajenas al Consejo, ajenas al Poder Judicial.

14. Acabar con la viciosa práctica de los amparos para efectos. Para acabar con esta mala práctica se propone:

a. Obligación de reclamar todas las violaciones procesales en el amparo directo. Si no se reclaman o no las advierte el Tribunal Colegiado (en caso de suplencia de la queja) no pueden ser materia de otro amparo.

b. El Tribunal Colegiado debe resolver todas las violaciones procesales en la sentencia.

c. Si se trata de amparo para efectos el colegiado deberá fijar esos efectos.

15. El proyecto vuelve a los orígenes del amparo y lo proyecta hacia el futuro. De ser aprobado permitirá que el juicio de amparo responda a las necesidades de la sociedad mexicana en beneficio de los gobernados.

16. Se requiere de una nueva mentalidad por parte los jueces y de los abogados.

