

EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO (UNA RAZÓN PARA RECORDAR AL DOCTOR HÉCTOR FIX-ZAMUDIO)

Juan SILVA MEZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *En busca de la legitimidad de una propuesta*. III. *Los grandes temas del contenido de la ley*. IV. *Sentencias de amparo*. V. *Jurisprudencia congelada*. VI. *Los efectos generales de las sentencias de amparo; la declaración general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme*. VII. *La inconveniencia de considerar el interés simple para acudir al juicio de amparo*. VIII. *Los plazos de promoción del juicio de amparo*. IX. *La aplicación estricta y prueba plena para una justicia real y efectiva*. X. *Las causales de sobreseimiento*. XI. *Ampliación de la discrecionalidad de los jueces en la suspensión*. XII. *Concentración de los procesos. Invocación total de violaciones procesales. Obligación de precisión de efectos de las sentencias*. XIII. *La jurisprudencia. Su obligatoriedad*. XIV. *Colofón*.

I. INTRODUCCIÓN

Con gran alegría he aceptado participar en esta obra, quizá postergada mucho tiempo, mediante la que se rinde homenaje al querido maestro de muchas generaciones, don Héctor Fix-Zamudio.

Y decidí abordar el tema del Proyecto de Nueva Ley de Amparo para participar en este trabajo colectivo, en virtud de que tuve la fortuna de participar en la comisión que elaboró dicho proyecto, en donde experimenté la enorme satisfacción de, más allá de trabajar a lado del doctor Fix,

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

aprender no sólo de sus conocimientos jurídicos, sino de su don de gentes y su bonhomía.

Huelga decir que en cada uno de los apartados de este trabajo, cualquier lector advertirá la presencia intelectual de nuestro homenajeado.

II. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD DE UNA PROPUESTA

En un acto poco frecuente la Suprema Corte de Justicia de la Nación invitó a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a participar en la formulación de propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo. En forma inusual se consideró indispensable la presencia real de la sociedad. Que todo aquél que tuviera algo que decir sobre la propuesta de una nueva Ley de Amparo lo expresara.

Como sabemos, dicha ley constituye la norma sustantiva y procesal federal que establece y regula una de las instituciones jurídicas mexicanas más confiable e importante, a saber: el juicio de amparo, que representa en nuestro sistema de derecho la piedra angular para la defensa de nuestra Constitución y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Se estableció el compromiso de que todas y cada una de las propuestas formuladas serían analizadas para redactar un proyecto de ley, que debería ser analizado finalmente en un Congreso Nacional de Juristas, el cual reuniría a lo más destacado de los estudiosos y practicantes del derecho a nivel nacional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó una Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, integrada por dos brillantes académicos, dos reconocidos abogados postulantes, dos experimentados magistrados de circuito y dos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Iniciados los trabajos y para facilitar la sistematización de las propuestas se recomendó que se presentaran, preferentemente, señalando el título, capítulo o artículo de la Ley de Amparo actual con que se encontraran relacionadas, y si trataban sobre temas no comprendidos en dicha legislación, se precisara el título, capítulo, artículo, párrafo o fracción que se crearía con la propuesta; las consideraciones o motivos que explicaban las aportaciones, y la redacción que resultaría al incorporar sus comentarios.

Fue el 3 de diciembre de 1999 cuando se iniciaron las sesiones de los integrantes de la Comisión para cumplir con la tarea encomendada;

se contó con el siguiente material de trabajo: un estudio correlacionado con la ley vigente; tres proyectos de Ley de Amparo, uno realizado en 1987 en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; otro que se preparó en 1997 hacia el interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y otro más, formulado en 1998, por la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. Además se consideraron los trabajos que, sobre la materia, fueron expuestos en las reuniones nacionales de jueces de distrito y magistrados de circuito, efectuadas en octubre y noviembre de 1999, respectivamente.

Se efectuaron muchas y prolongadas sesiones para discutir temas generales y acordar la posible estructura de una nueva Ley de Amparo.

En total se recibieron 246 documentos entregados entre el 24 de noviembre del año anterior y el 15 de enero del actual, continentes de temas particulares alusivos a la propuesta.

El análisis y estudio acucioso de las propuestas recibidas al ser relacionados con la Ley de Amparo vigente hizo llegar a la conclusión de que en total se recibieron 1430 de ellas, desde una para varios artículos, hasta 50 para otro; llamó la atención que únicamente 18 preceptos vigentes no fueron objeto de sugerencia de reforma.

Por otra parte, en forma paralela, se realizaron once foros en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubicadas en diferentes entidades federativas, con la presencia de alguno de los integrantes de la Comisión. A dichos foros asistieron 955 abogados, de los cuales participaron 89 como ponentes, obteniéndose un total de 113 propuestas por ese medio.

Establecido el plan de trabajo, se procedió a considerar los temas que fueron más recurrentes: la necesidad de establecer los efectos generales en amparo contra leyes; actualizar el concepto de autoridad para efectos del amparo; redefinir el principio de interés jurídico; eliminar el principio de estricto derecho; establecer los mecanismos que hagan más accesible el juicio de amparo y establecer sanciones para inhibir su abuso; limitar la procedencia del juicio de amparo directo; simplificar los medios para exigir el cumplimiento de las sentencias que conceden el amparo; quitar el carácter de parte al Ministerio Público Federal, y otorgar la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

De esta suerte, se acordó que los principios que deberían ser materia de la discusión, en términos generales, fueran los siguientes: derogación

de la “fórmula Otero”; ampliación del concepto interés jurídico; privilegiar la procedencia del amparo en las cuestiones político-electorales; ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo, suplencia de la deficiencia de la queja; suspensión en materia administrativa, suspensión en materia penal, jurisprudencia, amparo directo, cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo, si debía subsistir el libro segundo, el sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia; los sistemas de competencia; si debían unificarse los sistemas de impedimentos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica, y los problemas derivados de la jerarquía de los tratados internacionales. Otra de las tareas que enfrentó la Comisión fue la correspondiente a la estructura de la Ley de Amparo.

1. Los primeros cuestionamientos: ¿nueva ley o solamente reformas?

La Comisión, pues, recibió una gran cantidad de propuestas procedentes de distintos sectores de las profesiones y actividades jurídicas de todo el país. Una vez que se procedió a clasificarlas se advirtió un problema de gran importancia: ¿los trabajos de la Comisión debían limitarse a introducir una serie de modificaciones al texto vigente en la materia o, por el contrario, debiera tratarse de elaborar el anteproyecto de un nuevo ordenamiento? Todas las propuestas se orientaban a la segunda opción, por lo que los trabajos de la Comisión estuvieron guiados por ese objetivo: un nuevo ordenamiento y no una reestructuración, pues el contenido de la ley que se avizoraba hacia ello seguramente conducía.

¿Las razones? el número y la importancia de las propuestas hacía necesario abrir la posibilidad de trabajar con un texto integral, y no tratar de reducirlas al esquema hasta ahora en vigor; las propuestas recibidas y las discusiones habidas en la Comisión advertían sobre la necesidad de introducir algunos cambios significativos en los supuestos de los procedimientos de amparo, muchos de los cuales eran incompatibles con la estructura legal sometida a revisión; se consideró que la Ley de Amparo en vigor había perdido claridad y conexión entre algunas de sus partes, convirtiéndose en un ordenamiento de difícil manejo que hacía difícil el acceso a la justicia, propiciaba el abuso en ciertos casos, y en otros el campo de su aplicación ya se antojaba reducido.

2. *¿Serían necesarias además reformas constitucionales y legales?*

El siguiente problema radicó en identificar los alcances del mandato conferido a la Comisión. ¿Debía limitar su actuación a la Ley de Amparo o considerar que sus tareas debían alcanzar, por el contrario, al sistema mismo de este juicio? La respuesta a estas interrogantes estuvo dada, por un lado, por las propuestas recibidas y, por el otro, por las características propias de nuestro ordenamiento constitucional, que al ser particularmente puntual en su técnica de regulación hace indispensable modificar una serie de contenidos de esa jerarquía al reformarse el amparo. Adicionalmente, y debido a que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevén una serie de supuestos que trascienden al juicio de amparo, se aceptó modificar esa Ley por razones semejantes a las ya expuestas.

3. *¿Cuál sería la estructura de la ley?*

El segundo problema que enfrentó la Comisión tuvo que ver con la estructura que había que darle a la propuesta de Ley. Nuestro juicio de amparo tiene como característica fundamental el que mediante el mismo se tramitan y resuelven una serie de cuestiones que en otros órdenes jurídicos se enfrentan mediante procesos variados. ¿Habría necesidad de distinguirlos y regularlos en forma separada y autónoma?

4. *¿Cuál fue la suerte de los procesos de amparo en la propuesta?*

Considerando posiciones doctrinales expresadas en nuestro país desde hace tiempo, algunas experiencias de derecho comparado y las propuestas recibidas, la Comisión se planteó la alternativa de continuar con la estructura legal en vigor o dar una regulación propia y separada a cada uno de los procesos que es posible identificar bajo el rubro genérico de juicio de amparo. La solución a la que finalmente se arribó fue definitivamente mantener la estructura vigente. La razón de esta posición radicó en la forma en que históricamente se ha ido constituyendo nuestro juicio, primordialmente en la distinción entre las vías directa e indirecta. Al ser éstas dos formas de sustanciación fundamentales para la organización del juicio, las mismas determinan y agotan al amparo. Cuando en el seno de la

Comisión se buscó sobreponer a esas formas otras maneras de tramitación —como el amparo casación o el llamado *habeas corpus*, por ejemplo— aconteció que o bien no habían contenidos jurídicos para ser tratados de manera específica o que, con motivo de la fragmentación de un proceso en diversos lugares de la propuesta de Ley, ni la comprensión se dificultaba en extremo.

5. *La opción: considerar la estructura tradicional*

La Comisión optó por mantener en general la estructura tradicional e introducir modificaciones ahí donde por razones de integración o de prelación lógica o cronológica de una materia, fuera recomendable. Bajo estas directrices se distinguió dentro del capítulo de la competencia entre las reglas para establecerla y la forma de resolver los conflictos que con motivo de ella pudieran surgir; las disposiciones relativas a los incidentes fueron colocadas con posterioridad a los supuestos de improcedencia y sobreseimiento, pues los primeros habrán de darse una vez que se esté tramitando el juicio; los preceptos relativos a los recursos fueron divididos por secciones y agrupados a fin de facilitar su identificación y manejo, por ejemplo. Pero, si bien se mantenía una estructura, de todos modos por los temas de fondo que se contendrían, sería una nueva Ley de Amparo.

6. *El amparo agrario en la nueva estructura*

Otra cuestión relativa a la estructura tuvo que ver con el juicio de amparo en materia agraria. Las posibilidades eran dos: mantener esa materia en un libro por separado, o buscar en la parte correspondiente de la propuesta de Ley la integración de aquellos preceptos que continuaran siendo funcionales a pesar de las reformas agrarias de 1992. La solución que se propone fue en el segundo sentido. Por un lado, una gran cantidad de esos asuntos primeramente se resuelven por los tribunales en la materia y llegan al amparo por la vía directa; por otro, se han previsto disposiciones especiales —plazo de promoción de la demanda, suplencia de queja, etcétera— dentro de los procesos indirectos. Esta solución permite, por un lado, hacer congruente al juicio de amparo con las modificaciones a la materia agraria y, por otro, permitir que los grupos más desprotegidos de

ese sector sigan contando con una posición ventajosa en los procesos de amparo en que deban participar.

7. La identificación de la estructura

En cuanto a las cuestiones de nominación deben hacerse tres precisiones. En primer término, en lo que hace a la utilizada para separar los grupos de normas que regulan determinadas situaciones normativas. Ante la desaparición de los libros de la Ley, la denominación más general es el título, mismo que se conforma por capítulos; éstos, a su vez, se componen por secciones, y estas últimas, finalmente, por partes. Como se apuntó en el apartado anterior, estas designaciones se insertaron en el proyecto de Ley para delimitar conjuntos normativos que en el ordenamiento en vigor no son adecuadamente distinguidos.

8. La denominación tradicional

En segundo lugar, en la propuesta que se formula se corrigió la denominación tradicional ahí donde era equivocada, polivalente o ambigua; igualmente, se utilizó un cambio en las expresiones cuando era más adecuado para distinguir una pluralidad de situaciones jurídicas. En cualquiera de los dos casos, se tuvo cuidado en no cambiar las expresiones cuando existiera una tradición bien arraigada en criterios jurisprudenciales y en precedentes, o cuando el uso de las mismas se encontrara tan extendido que los perjuicios del cambio fueran superiores al beneficio.

9. Las resoluciones colegiadas, en apelación

En tercer lugar, se introdujeron las expresiones tribunales colegiados de circuito de amparo y tribunales colegiados de circuito de apelación, pues en un buen número de propuestas se estimó necesario que la composición de los órganos de apelación en los procesos federales se eleve a tres miembros, por lo que se hace necesaria una denominación específica para diferenciarlos de otros órganos de composición colegiada.

III. LOS GRANDES TEMAS DEL CONTENIDO DE LA LEY

1. *Ampliación al objeto de protección en el amparo*

Uno de los mayores cambios que se proponen es el relativo al objeto de protección del juicio de amparo. Hasta hoy, se ha limitado a las denominadas garantías individuales que, básicamente, quedaron establecidas desde la Constitución de 1857 y fueron repetidas, en lo sustancial, en la de 1917. La extensión del juicio de amparo se ha dado, ante todo, por las interpretaciones que se dan a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a las reinterpretaciones a ciertos preceptos de la Constitución —tal como aconteció, por ejemplo, con lo relativo a la libertad de asociación establecida en el artículo 9o.—. Sin embargo, en el derecho comparado se ha producido un movimiento completamente diferente al que presenciamos en México. El ámbito de protección de los juicios constitucionales se ha extendido también a lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional. Las soluciones han variado en este sentido, pues en algunos casos se ha dado jerarquía constitucional a todos los instrumentos celebrados por un Estado; en otros sólo a algunos de ellos; en otros se han dejado como objeto de protección pero sin darle la jerarquía constitucional o en otros, finalmente, previéndose que el contenido de esos instrumentos debe guiar la interpretación que de los derechos fundamentales hagan los tribunales nacionales.

Frente a la variedad de modelos, la Comisión consideró ampliar el marco de protección de ese proceso abriendo la materia del control. La solución que se propone es en el sentido de que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos contenidos en los cinco instrumentos internacionales generales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado mexicano: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La consecuencia trascendente de esta propuesta es que se amplía explícitamente el marco de subordinación para la autoridad pública.

Es evidente que el juicio de amparo habrá de transformarse sustancialmente y no sólo en cuanto a su denominación como “juicio de garantías”. Las importantes consecuencias que habrán de sobrevenir, sin embargo, no afectan a otras partes de nuestro ordenamiento, como podría ser la relación jerárquica entre la Constitución y los tratados internacionales, puesto que aún cuando estos últimos sean objeto de protección del juicio, su jerarquía seguirá siendo inferior a la propia Constitución. Lo relevante de la propuesta que se formula es que habrá de darse una ampliación explícita de los contenidos a los cuales deberán subordinar sus actuaciones las autoridades públicas, lo que habrá de permitir la consolidación del Estado de derecho y la progresiva judicialización de las actuaciones públicas. Fortaleciendo también al juicio de amparo que se había venido rezagando respecto de los otros dos medios, de control constitucional, a saber: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

2. La ampliación del contenido del interés para el amparo

Además del objeto de protección y los efectos de las sentencias, la cuestión más relevante del juicio de amparo tiene que ver con el tipo de interés exigido para solicitarlo. Hasta ahora en nuestro país se ha seguido la idea de que para tal efecto es necesaria la existencia de un interés jurídico, identificado con el derecho subjetivo. Cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo que aquello cuya normativización se está demandando sea el contenido del derecho que se está exigiendo.

3. La vinculación del interés para acudir al juicio de amparo y el acceso a la justicia

La forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver, entonces, con la forma en que se vislumbran las posibilidades de acceso a la justicia.

4. *El interés legítimo como solución adecuada para un mejor acceso al juicio*

La Comisión propuso la introducción del sistema intermedio que suele denominarse de interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico —interés jurídico— o bien, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Esto es lo novedoso y lo que brinda una posibilidad real de acceso a la justicia. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Por ello, la Comisión propuso acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos esto es, en el amparo judicial, donde se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, no puede optarse por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, pues rompería el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.

IV. SENTENCIAS DE AMPARO

Respecto a las sentencias de amparo se introducen también algunas modificaciones que deben ser resaltadas, tales como la distinción entre las sentencias cuyo pronunciamiento aluda a normas generales, y aquellas que se refieran a actos. Se prevé que la sentencia de amparo deberá establecer si la norma debe ser declarada constitucional o inconstitucional o, lo que es más novedoso y posiblemente más relevante, si es posible postular una interpretación de la norma impugnada que al ser conforme con el propio texto constitucional, salve la objeción que de ella se hubiera hecho. Esta solución es importante, puesto que si la acumulación de sentencias declarativas de inconstitucionalidad puede dar lugar a la declaración con efectos generales de la norma impugnada, conviene que la Suprema Corte cuente con las atribuciones necesarias para, simultáneamente, salvar la supremacía constitucional y preservar la integridad del orden jurídico.

V. JURISPRUDENCIA CONGELADA

La jurisprudencia por contradicción de tesis propone que ésta pueda ser revisada a solicitud de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, con la finalidad de que desaparezcan las llamadas “jurisprudencias congeladas”, que trastocan las ventajas de la aplicación jurisdiccional del derecho y que podrían provocar consecuencias indeseadas.

VI. LOS EFECTOS GENERALES DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO; LA DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME

La declaración general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme con la Constitución constituye un tema de indudable importancia y relieve. La declaratoria corresponde en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte, siempre que la misma hubiera establecido jurisprudencia por reiteración en los términos acabados de apuntar. Es decir, si bien es cierto que a nuestro máximo tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial. La declaración de interpretación conforme, por su parte, tiene la ventaja de permitir a la Corte establecer aquella interpretación mediante la cual sea factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para, de esa forma, respetar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico.

Declaración de inconstitucionalidad en los considerandos de la sentencia

En el proyecto se prevé que la declaración de inconstitucionalidad se hará en los considerandos de la sentencia y no en los resolutivos.

Es importante destacar que aun cuando se introduce la declaración con efectos generales, debe mantenerse también la declaración con efectos relativos o “fórmula Otero”. La razón de esta dualidad se explica por el hecho de que el sistema que se propone por la Comisión tratándose de sentencias en amparo contra normas generales es mixto, si puede decirse

así, y requiere de ambas posibilidades. De una parte, en efecto, se continuará manteniendo el sistema de los efectos individuales puesto que la declaración general sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias estableciendo la inconstitucionalidad de una norma general, y siempre que concorra una votación calificada. Así, respecto de los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquéllos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando se logre esa mayoría en ese número de asuntos, el Pleno de la Suprema Corte deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos plenamente generales, mismos que deberá incluir a aquellas normas o disposiciones cuya validez derive de la que hubiere sido anulada. Hay quienes opinan que la declaratoria debería hacerse al dictado de la primera sentencia.

VII. LA INCONVENIENCIA DE CONSIDERAR EL INTERÉS SIMPLE PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO

La forma extrema de solución radica en la previsión del interés simple, en tanto permite que cualquiera que tenga un reclamo se presente a juicio y logre la instauración de un litigio. Esta modalidad presenta, posiblemente, más inconvenientes que ventajas cuando llega a darse de forma generalizada y respecto de cuestiones tan complejas y delicadas como los juicios constitucionales, por lo cual la Comisión estimó que no era conveniente ni razonable proponerlo en el proyecto de Ley de Amparo.

VIII. LOS PLAZOS DE PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

En la propuesta se amplían los plazos de presentación de las demandas, y con esto se hace factible que las partes preparen con mayor cuidado sus instancias y con ello pueda lograrse una elevación en la calidad de los litigios. Igualmente, la ampliación de los plazos permite un mejor acceso a la justicia en tanto facilita el planteamiento de las defensas de las partes. Se amplían los plazos, para hacer más breves los juicios.

La regla general consistió en aumentarlo de quince a treinta días y se establecieron como excepciones las siguientes: de cuarenta y cinco días tratándose del amparo contra normas generales autoaplicativas; de noventa

días cuando se trate de sentencias condenatorias en un proceso penal o de actos de privación de los derechos agrarios, y en cualquier tiempo, cuando se trate de actos que importen peligro de privación a la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, deportación, destierro, cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional y la incorporación forzosa al ejército, la armada o la fuerza aérea.

La innovación más relevante tiene que ver con las sentencias condenatorias en materia penal. La razón de su previsión es, ante todo, el hecho de que en el país han cambiado las circunstancias que hacían necesaria su falta de fijación, sobre todo en lo que hace a la dificultad de obtener defensor o contar con las defensas adecuadas en el juicio de amparo. En adelante, se contará con un plazo de noventa días hábiles para la promoción de amparo, mismo que se estima más que suficiente para permitir una debida defensa pero, también, para lograr una adecuada definición sobre la situación de las partes sometidas a un proceso penal.

IX. LA APLICACIÓN ESTRICTA Y PRUEBA PLENA PARA UNA JUSTICIA REAL Y EFECTIVA

Para la declaración de improcedencia los juzgadores de amparo deberán aplicar las causales de manera estricta y siempre que estén probadas plenamente. Estas restricciones son importantes en tanto que, en muchas ocasiones, su aplicación ha conllevado la denegación de justicia en tanto se han interpretado de manera distorsionada o aplicado libérrimamente.

X. LAS CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO

El cambio más relevante consistió en eliminar el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia. No parece necesario mantener una solución difícilmente justificable fuera del contexto del rezago.

XI. AMPLIACIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD DE LOS JUECES EN LA SUSPENSIÓN

Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces y se establecen elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las

resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

1. *La apariencia del buen derecho*

Se consagra expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión *la apariencia de buen derecho*, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia, y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad.

2. *La suspensión en materia penal*

En los casos en que se consideró necesario o conveniente se precisaron los efectos de la medida suspensiva para evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su teleología protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, aun en tratándose de delitos que la ley señala como graves.

XII. CONCENTRACIÓN DE LOS PROCESOS. INVOCACIÓN TOTAL DE VIOLACIONES PROCESALES. OBLIGACIÓN DE PRECISIÓN DE EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

La necesidad de darle mayor concentración a los procesos de amparo directo a fin de evitar dilaciones y situaciones absurdas, así como para

abatir la censurada práctica del “amparo para efectos”, los integrantes de la Comisión estimaron necesario adoptar tres medidas. Primera, establecer la figura del amparo adhesivo. Segunda, imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución habrá de lograrse que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos. La tercera medida consiste en la imposición a los tribunales colegiados de amparo de la obligación de fijar de modo preciso los efectos de sus sentencias, de modo que las autoridades responsables puedan cumplir con ellas sin dilación alguna.

XIII. LA JURISPRUDENCIA. SU OBLIGATORIEDAD

La jurisprudencia. La Comisión encontró que la mayor parte de las propuestas eran en el sentido de mantener una estructura y supuestos generales semejantes a los que prevé la Ley de Amparo. Se analizó la conveniencia de introducir lo que podríamos llamar una “obligatoriedad fuerte” —en el sentido de hacer de la falta de acatamiento un supuesto de sanción—, si bien a final de cuentas se prefirió una “obligatoriedad débil” —entendida ésta como requisito de validez—. La solución adoptada fue el resultado de ponderar la necesidad de que los tribunales acaten los criterios establecidos por ciertos órganos y la dificultad que, en muchas ocasiones, implica el conocimiento del sentido de la jurisprudencia. Por ello, y sin hacer de la obligatoriedad un supuesto de responsabilidad individual para los juzgadores, sí se garantiza la adecuada jerarquización que nuestro orden jurídico prevé a partir de los criterios de ciertos órganos.

1. *Generalidad e imprecisión de la jurisprudencia*

Debido a que la forma de construcción de las tesis es, si puede decirse así, un extracto de los considerandos de una sentencia y esta última no se publica de manera íntegra ni en ella se alude a los hechos o elementos del caso, la Comisión estimó necesario introducir algunos cambios. Proponemos que la tesis contenga una relación sucinta de los hechos del asunto del cual se deriva y la identificación de la norma respecto de la

cual haya de fijarse el criterio. Con estas dos adiciones habrá de lograrse, primero, que los órganos competentes precisen las condiciones de interpretación y de aplicabilidad de los criterios que vayan estableciendo y, segundo, que los particulares o autoridades que actúan como partes encuentren formas más adecuadas para definir y formular sus defensas. La precisión de los criterios habrá de producir, entonces, una mayor certeza en la impartición de justicia.

2. Reducción a tres tesis para constituir jurisprudencia. Equilibrio entre sistema de precedentes y reiteración de criterios

Reducción de cinco a tres del número de tesis necesarias para constituir jurisprudencia. El cambio de número no es caprichoso ni se reduce a una mera cuestión de restas. Se trata de encontrar un adecuado equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y el de reiteración de criterios que se prevé para la Ley de Amparo. Lo que es importante es, precisamente, lograr una solución intermedia entre ambos extremos. Esto puede lograrse disminuyendo el número de los casos a tres a efecto de que los órganos competentes puedan, con mayor facilidad, lograr que sus criterios sean obligatorios a efecto de darle certeza a nuestro orden jurídico. Sin embargo, a efecto de que la reiteración cumpla con su finalidad, se establece que los criterios deban ser fijados al resolver los asuntos en tres sesiones distintas.

XIV. COLOFÓN

Como puede apreciarse estamos ante un documento hecho sobre la base del estudio, del trabajo y, sobre todo, de la buena fe; impulsado por el sólo aliento de tener un mejor código procesal de amparo.

En efecto, el proyecto es el producto de interminables horas de esfuerzo colectivo, en el que el doctor Fix-Zamudio fue motor fundamental, desde luego por su sapiencia, pero por encima de todo, por su buen humor y su cálida personalidad que nos hicieron sumamente placenteras las tardes dedicadas a dicha labor.

Gracias maestro