

CAPÍTULO PRIMERO

¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO?	1
I. Por qué una nueva Ley de Amparo	1
II. Génesis del proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión designada por acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	8
III. Principales avances contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo	10
IV. Anexos	13

CAPÍTULO PRIMERO

¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO?

I. POR QUÉ UNA NUEVA LEY DE AMPARO

La respuesta a la pregunta de si es necesaria una nueva Ley de Amparo no puede darse *a priori* o a partir de la ideología o simpatías personales de quien se pronuncia sobre el particular. La respuesta debe surgir como resultado de un análisis objetivo y realista sobre el funcionamiento del juicio de amparo como instrumento eficaz para la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados en una sociedad moderna y dinámica, la cual se ve afectada, además, por profundos cambios en las instituciones jurídicas que alteran, en gran medida, las categorías y la forma como opera todo el orden jurídico como sistema.¹

Una vez detectadas, en su caso, las deficiencias del medio de control constitucional, deben estudiarse las reformas necesarias para actualizar y modernizar el juicio de amparo. Sólo entonces es oportuno determinar si tales reformas serían eficaces como simples ajustes a la ley vigente o si dada su trascendencia requieren de un nuevo cuerpo normativo que les dé la necesaria coherencia lógica. En este sentido, no debe perderse de vista la importancia de decidir si las modificaciones al juicio de amparo serían operativas bajo la mentalidad imperante en la interpretación tradicional de la Ley vigente o si exigen un cambio en la forma como se entiende el amparo en México; de ser la respuesta acorde a esto último, habrá que determinar si una forma distinta de entender las cosas, *i. e.* de interpretar la Ley de Amparo, se logra con mayor eficacia mediante un texto cuya vida se ha regido por interpretaciones tradicionales o a partir de un nuevo cuerpo normativo, ajeno a la contaminación de políticas interpretativas tradicionales.

1 Véase anexo 1.

Es evidente la insatisfacción generalizada sobre el funcionamiento del juicio de amparo,² aun quienes se han opuesto a la expedición de una nueva Ley de Amparo se han visto obligados a reconocer la necesidad de llevar a cabo importantes reformas a nuestro instrumento de tutela.³ Hoy, es una idea ampliamente compartida que el juicio de amparo mexicano se encuentra atrasado, rezagado y que no responde a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país.⁴ Lamentablemente, a pesar de que en sus orígenes el amparo fue una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista. Quienes lo estudiaban y lo aplicaban miraban más al pasado que al futuro. Así, nuestro juicio de constitucionalidad se aisló del mundo y se desfasó con la realidad.

En nuestra opinión, en tal involución tuvieron especial relevancia, entre otras, las dos causas siguientes: la primera, una doctrina dominante, pseudonacionalista, que le hizo creer al foro mexicano que el amparo era una institución perfecta, que se trataba de una entelequia nacida por generación espontánea de las mentes brillantes de Rejón y de Otero. Una creación acabada que no debía tocarse; tan perfecta y tan atípica que ni siquiera la teoría general del proceso le era aplicable a pesar de tratarse de un proceso. Asimismo, su estudio debía mantenerse alejado del derecho comparado; cualquiera que acudiera a esa herramienta era

2 Véase anexo 2.

3 Burgoa, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001, pp. 69-109.

4 Desde hace tiempo hemos sostenido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas al juicio de amparo, muchas de las cuales se contienen en el proyecto de nueva ley que comentamos. Al respecto, véanse nuestros estudios: “El Estado de derecho y la justicia constitucional (con especial referencia al juicio de amparo)”, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 1997; “La defensa de la Constitución y el juicio de amparo”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997; “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 15, 1991; “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, SCJN-Excelsior, 1990; “El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana”, *Lex*, México, dos partes, año III, núms. 12 y 13, junio-julio de 1988; “Necesidad de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 10, noviembre de 1987; “Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 9, septiembre de 1987.

acusado de extranjerizante. Esta doctrina que dominó nuestra academia constitucional durante muchos años fue fundamental para impedir el progreso del amparo. Con todo, es necesario reconocer la importante excepción del maestro Héctor Fix-Zamudio, quien desde hace varias décadas, y a contracorriente, destacó en su importante obra escrita la necesidad de analizar al amparo desde la perspectiva de la teoría general del proceso y la utilidad de acudir al derecho comparado.⁵

La segunda razón se refiere a la aplicación letrista, rigorista, formalista y antiproteccionista que durante muchos años imperó en el Poder Judicial de la Federación. Como una notable excepción a ese proceder hay que señalar la trascendente labor de uno de los mejores jueces en la historia de nuestro país: don Guillermo Guzmán Orozco, quien como magistrado de circuito impulsó hace más de veinte años criterios modernos que de haberse seguido por la Corte hubieran evitado la crisis en la que está inmerso el juicio de amparo.⁶

Es curioso presenciar cómo el amparo se debate en una paradoja: por una parte, es ineficaz en muchos casos para lograr una adecuada protección de las garantías individuales de los gobernados, al tiempo que su

5 La obra del maestro Fix-Zamudio es impresionante por su extensión y por su contenido, por ello nos limitaremos a citar algunos de sus principales libros, ampliamente conocidos entre nosotros: *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999; *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964; *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, 1994; *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982; *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986; *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985; *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM, 1968; *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999; *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001. Por otro lado, el maestro ha justificado la necesidad de una nueva Ley de Amparo en su importante estudio “Hacia una nueva Ley de Amparo”, *Estudios en homenaje de don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000.

6 Debemos recordar que Guzmán Orozco es quizá el juez constitucional que ha elaborado más votos particulares en el mundo. Lamentablemente éstos no han sido publicados, a pesar de que su difusión sería un útil instrumento para entender la crisis de justicia que hoy afecta a nuestro país. También es importante el estudio de las tesis que don Guillermo Guzmán Orozco impulsó como magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para lo cual puede consultarse la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación*.

excesivo rigorismo permite el fenómeno que indebidamente se ha bautizado por los medios de comunicación como el *abuso del amparo*, es decir, su utilización tramposa para lograr fines ilícitos, o, por lo menos, socialmente censurables.

Como se demostrará a lo largo de este trabajo, el juicio de amparo mexicano ha dejado de ser una institución moderna que responda a las necesidades de la sociedad del siglo XXI y a las exigencias del derecho público contemporáneo. El amparo se ha convertido, en gran medida, en un mito, más que en una protección eficaz para los gobernados. En leyenda para el discurso, más que en justicia viva. En historia, más que en presente.

Así es. Sin perjuicio de profundizar sobre estos aspectos más adelante, basta una rápida mirada a la Ley de Amparo vigente y a los criterios interpretativos dominantes para concluir que las afirmaciones arriba expuestas lejos de ser falsas o exageradas se ajustan a un análisis objetivo, sereno y realista de lo que es hoy el juicio de amparo mexicano. Veamos de manera enunciativa algunos puntos relevantes:

1) Actualmente, de conformidad con el artículo 103 constitucional, el amparo procede exclusivamente por violación de garantías individuales, puesto que en relación con las fracciones II y III del artículo 103 —que refieren la invasión de esferas—, la Corte ha sostenido desde tiempos remotos que se subsumen en la primera —que habla de violación a garantías individuales—. ⁷ Es cierto que las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución permiten un gran ámbito de protección del juicio de amparo; sin embargo, se carece de un medio que defienda de manera directa los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, los cuales vienen a ampliar y complementar los derechos fundamentales que, bajo la denominación de garantías individuales, consagra la Constitución.

La protección indirecta vía las citadas garantías de los artículos 14 y 16 es insuficiente. En primer término, la experiencia demuestra que en los aislados casos en que se hacen valer conceptos de violación por la afectación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, los jueces federales son renuentes a estudiar la impugnación respectiva. Por otro lado, estamos convencidos de que es importante avan-

⁷ Primera Sala, quinta época, *Semanario Judicial de la Federación (SJF)*, t. XLIV, p. 1623; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXVI, p. 218.

zar hacia una cultura de los derechos humanos, la cual exige que, a través del juicio de amparo y no sólo por la actividad de las comisiones de derechos humanos, se dote de contenido a estos derechos humanos internacionales por medio de su aplicación directa, a efecto de que haya una mayor doctrina que los explique y una práctica jurisprudencial que los aplique y los enriquezca. Esto, sin duda, producirá una mayor protección de los gobernados.

2) Particularmente desfavorable para los gobernados es la limitación para acceder al juicio de amparo consistente en que se afecte el interés jurídico del quejoso. Es sabido que la Suprema Corte de Justicia ha identificado el interés jurídico con el derecho subjetivo,⁸ lo que deja fuera de la protección del amparo todo acto lesivo a la esfera jurídica de los gobernados que no afecte un derecho subjetivo. De tal suerte, se carece de protección frente a los ataques a los llamados intereses difusos y colectivos, así como a un número importante de atentados a la esfera jurídica de los gobernados que, a pesar de causarles graves daños económicos o materiales, no son justiciables por no responder a la estructura del derecho subjetivo. Esto es un anacronismo que deja mal parado al amparo mexicano frente a la evolución del derecho procesal constitucional y administrativo comparados, y que difícilmente se justifica en un Estado que aspira a ser verdaderamente democrático.

3) Por lo que hace al concepto de autoridad para los efectos del amparo debe decirse que, a pesar del importante impulso recibido con el criterio de la Suprema Corte que admitió la procedencia del amparo en contra de organismos descentralizados,⁹ dista mucho de ser satisfactorio. Baste señalar que deja fuera de control una gran cantidad de actos emanados de entidades privadas que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales de otros gobernados.¹⁰

4) La relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada *fórmula de Otero*, viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico, y permite, en la teoría de Ferrajoli,¹¹ la existencia de normas rídicas vigentes aun-

8 Pleno, séptima época, *SJF*, t. 37, primera parte, p. 25.

9 Pleno, tesis P. XXVII/97, novena época, *SJF*, t. V, febrero de 1997, p. 118.

10 Véase nuestro trabajo: "Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo", *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

11 Al respecto afirma Ferrajoli que "si el principio de mera legalidad había produ-

que inválidas, lo que implica la carencia de un régimen democrático en sentido sustancial. Todo lo anterior, como es evidente, es, además, fuente de serias injusticias.

5) La suspensión carece de respuestas a la complejidad del mundo moderno. En materia administrativa su formalismo impide que actos notoriamente arbitrarios puedan paralizarse, al tiempo que permite la inexecución de actos que claramente se ajustan a la Constitución y a las leyes. Incluso el requisito de valorar la *apariencia de buen derecho* para el otorgamiento de la medida cautelar, derivado de jurisprudencia de la Suprema Corte,¹² no ha sido entendido adecuadamente, lo que, salvo en el caso de clausuras, ha provocado que sea inoperante.

6) La suspensión en materia penal presenta un panorama desolador. Las últimas reformas en la materia publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1999 provocan que la suspensión prácticamente sea inexistente.¹³ La precaria situación de la suspensión en materia penal deriva de la falsa idea de que la indefensión de los gobernados ayuda al combate a la delincuencia y abate la impunidad. La experiencia demuestra que ninguno de estos rubros ha disminuido, puesto que la grave inseguridad que padece el país no la provoca el juicio de amparo, sino una variada gama de factores que no es momento de comentar. Por lo demás, el que una persona sea procesada en libertad mientras se demuestra su culpabilidad no es impunidad; lo es el que por errores de los órganos persecutorios, los órganos jurisdiccionales se vean obligados a dictar sentencias absolutorias.

7) La aplicación libérrima y antiproteccionista de las causales de improcedencia provoca que un altísimo porcentaje de los juicios de amparo

cido la separación de la validez y de la justicia y el cese de la presunción de justicia del derecho vigente, el principio de estricta legalidad produce la separación de la validez y de la vigencia y la cesación de la presunción apriorística de validez del derecho existente... en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, p. 66.

¹² Pleno, tesis P /J15/96, *SJF*, t. VI, abril de 1996, p. 16.

¹³ La exigencia de hacer comparecer al quejoso ante el juez de la causa o el Ministerio Público genera un cambio de situación jurídica, con el consecuente sobreseimiento del juicio de amparo.

que se promueven sean desechados o sobreseídos. Tal actitud es contraria a la naturaleza misma de las improcedencias que, como excepciones al principio de procedencia del amparo, deben ser interpretadas de manera estricta y requieren prueba plena, amén de desconocer importantes precedentes dictados por la Suprema Corte en la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*.¹⁴

8) El sistema imperante en amparo directo propicia interminables reenvíos de los tribunales colegiados a los tribunales locales, en los que se han denominado “amparos para efectos”. Esto provoca morosidad en la resolución de los asuntos, vulnerando el principio de que la justicia sea pronta y expedita, a la vez que es germen de parte considerable del rezago que sufre el Poder Judicial de la Federación.

9) Por otro lado, la forma como se elaboran las tesis de jurisprudencia propicia que se apliquen a un número indeterminado de casos que no responden a los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la integración de los criterios jurisprudenciales. Asimismo, el sistema vigente permite el establecimiento de tesis congeladas, con lo que se pierden las ventajas de la interpretación jurisdiccional y se estatuye una situación de inmovilismo más complicada que la de reformar una ley.

10) El sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia son figuras injustificables hoy día; pasan la factura de la ineficacia de la impartición de justicia a aquellos en favor de los cuales se crearon las instituciones judiciales.

11) El sistema de ejecución de sentencias de amparo es engorroso, complicado y, por ende, ineficaz.

¹⁴ Véase Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXIII, p. 2215: “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRUCTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas”. Pleno, quinta época, *SJF*, t. I, p. 277: “SOBRESEIMIENTO. Debe dictarse tan luego como la causa que lo motive aparezca clara y definitivamente comprobada”. Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXV, p. 3030: “SOBRESEIMIENTO. Para que pueda decretarse en el juicio de amparo, debe mediar una causa de improcedencia plenamente comprobada, y por tanto, cuando existe duda sobre el alcance exacto del hecho o circunstancia en que se hace descansar la improcedencia, es indebido pronunciar el sobreseimiento”. Segunda Sala, tesis jurisprudencial 284, *Apéndice 1917-1995*, t. VI, materia común, p. 191.

12) El esquema de los recursos en el amparo es antitécnico, complejo y provoca costosos errores en los justiciables, quienes requieren asesoría de abogados altamente calificados para descifrar la oscuridad de los preceptos.

13) En general, la Ley de Amparo vigente requiere ser leída junto con una enorme cantidad de precedentes —algunos de ellos contradictorios entre sí— para ser entendida. Esto, aunado a su deficiente y antigua técnica jurídica, la convierte en un mar de trampas procesales, más que en un medio claro, ágil y eficaz de defensa de los derechos fundamentales de todos los gobernados.

II. GÉNESIS DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO ELABORADO POR LA COMISIÓN DESIGNADA POR ACUERDO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Frente al escenario arriba descrito, la Suprema Corte consideró necesario convocar a la comunidad jurídica mexicana a llevar a cabo una profunda reflexión sobre el estado actual del juicio de amparo. Con tal motivo, en noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte crea la *Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo*, con el mandato de recibir y estudiar todas las propuestas sobre reformas a la Ley de Amparo, así como, en su caso, elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo que respondiera a los reclamos de justicia de los mexicanos.

La Comisión redactora se integró de manera plural, representativa e incluyente, por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios, quien la coordinó, y don Juan Silva Meza; por dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; así como por el admirado maestro Héctor Fix-Zamudio; el destacado abogado y expresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Durante la primera etapa del proceso de revisión se recibieron 1,430 propuestas de reformas a la Ley de Amparo provenientes del Poder Judicial federal, de los poderes judiciales de los estados, de distintos servidores públicos, de universidades, de colegios de abogados, de profesores de amparo, de abogados postulantes, etcétera. Los cuatro tomos que

contienen las propuestas recibidas fueron entregados públicamente al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵ Todas y cada una de estas propuestas fueron analizadas, estudiadas y valoradas en el proceso de elaboración del proyecto.

Después de arduas jornadas de trabajo, a fines de agosto de 2000, la Comisión redactora entregó la primera versión de proyecto de nueva Ley de Amparo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Se trató de un documento que a pesar de presentar avances importantes fue reconocido por los miembros de la Comisión como perfectible, y además fue puesto a consideración de toda la comunidad jurídica mexicana para ser discutido, enriquecido y corregido en lo que debiera enmendarse. Se trató de un punto de partida no de un puerto de llegada.¹⁶

Dentro de este proceso de discusión, la Corte convocó en los primeros días de noviembre de 2000 a un Congreso Nacional de Juristas en la ciudad de Mérida, Yucatán. Se trató de un Congreso incluyente, plural y representativo para discutir el proyecto y para recibir propuestas que lo enriquecieran. No fue un Congreso para homologar un proyecto, sino un encuentro para debatir un proyecto. La mecánica del Congreso respetó todos los lineamientos universalmente aceptados para un Congreso académico. Se presentaron ponencias a partir de ciertos requisitos metodológicos indispensables en cualquier Congreso académico; se discutió en seis mesas de trabajo coordinadas por los miembros de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo. Los integrantes de la Comisión no asistieron a defender el proyecto, sino a escuchar propuestas, a recibir sugerencias y críticas. Todos los que asistieron a ese importante encuentro pueden atestiguar la libertad absoluta con que contaron todos los congresistas y el alto nivel de discusión jurídica que se dio en cada una de las mesas de trabajo. Todas y cada una de las ponencias presentadas fueron objeto de cuidadoso análisis y ponderación.

Del mismo modo, se celebraron diversos actos académicos con el objeto de discutir el proyecto de nueva Ley de Amparo, entre los que des-

15 Se elaboró una impresión interna que puede ser consultada con los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia o con cualquiera de los miembros de la Comisión redactora.

16 Así lo manifestamos expresamente en el discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del Congreso Nacional de Juristas el 7 de noviembre de 2000, en la ciudad de Mérida, Yucatán, y publicado en *Lex*, México, 3a. época, año VI, núms. 65 y 66, noviembre-diciembre de 2000.

tacan los seminarios llevados a cabo en el importante Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM¹⁷ y en la Escuela Libre de Derecho,¹⁸ así como las reuniones con los miembros de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.¹⁹ Especial importancia reviste la presentación y discusión del proyecto en el Sexto Congreso Nacional de Abogados celebrado en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2000.

Con todo el material producto de los encuentros académicos arriba referidos, la Comisión redactora procedió a reelaborar el proyecto, enriquecido por las diversas críticas y sugerencias. Debe destacarse que casi la totalidad de las opiniones recibidas se manifestaron en favor del proyecto en sus puntos fundamentales, reconociendo que contenía importantes avances que se traducirían en una mejor y más amplia defensa de los particulares.

En abril de 2001, la Comisión redactora entregó a la Suprema Corte el nuevo proyecto que recogía las diversas inquietudes expresadas por la comunidad jurídica nacional. Durante un mes la Corte revisó el proyecto, le hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los cambios al proyecto, si bien respetan los avances fundamentales del proyecto de la Comisión, contienen algunas variaciones técnicas sobre las cuales, como se explicará más adelante, vale la pena ponderar su pertinencia.

III. PRINCIPALES AVANCES CONTENIDOS EN EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

El proyecto de nueva Ley de Amparo contiene trascendentes modificaciones a la institución del juicio de amparo que la modernizan y le permiten volver a ser un instrumento eficaz en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados. Sin perjuicio de que más adelante profundizaremos sobre los cambios propuestos, referiremos de manera general algunos de ellos.

17 Celebrado el 15 de noviembre de 2000.

18 Celebrado los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2000.

19 Dentro de ellas destaca la reunión de la Comisión redactora del proyecto con los miembros de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo, celebrada el 17 de septiembre de 2000.

1) Se amplía el ámbito protector del juicio de amparo para que proceda no sólo por violaciones a garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en tratados internacionales.

2) Se modifica la legitimación para acceder al juicio de amparo superando el limitado concepto de interés jurídico —equiparado con el derecho subjetivo—, para incorporar la figura del interés legítimo. Concepto con un gran desarrollo en el derecho comparado y que permitiría la tutela de intereses difusos y colectivos, así como la protección de la esfera jurídica de los particulares de ataques que si bien no lesionan un derecho subjetivo, sí afectan su esfera jurídica.

3) Se amplía el concepto de autoridad para los efectos del amparo, a fin de superar criterios formalistas y conceder la primacía a la naturaleza propia del acto, frente al carácter formal de quien lo emite. Con esto, el amparo sería procedente no únicamente contra actos de las autoridades centralizadas del Estado y de organismos descentralizados, sino, además, en contra de particulares en ciertos supuestos.

4) Se establece la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en los amparos contra normas generales, lo que supera las desventajas de la mal llamada fórmula de Otero. El efecto del sistema propuesto es que la determinación judicial de que una norma general es inconstitucional tenga efectos generales, una vez cumplidos los requisitos previstos en el proyecto. Asimismo, se prevé la misma generalidad a las interpretaciones de esa norma general conformes a la Constitución.

5) Se perfecciona la forma como opera la suspensión en todas las materias, a través de las siguientes medidas: *a)* privilegiar la discrecionalidad de los jueces;²⁰ *b)* facultar al juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva; *c)* establecer expresamente como requisito para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, pero se obliga al juez a ponderar entre este requisito y la no afectación del interés social; *d)* otorgar efectos restitutorios a la suspensión cuando la naturaleza del acto lo permita,

20 Nos referimos a la discrecionalidad interpretativa o judicial. Véase Igartúa Salvarría, Juan, “Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Madrid, CD-ROM de los núms. 1-100, abril de 1974-diciembre de 1998.

y e) establecer que la suspensión puede obligar a particulares, entre otros aspectos. Como se analizará en su momento, diversas propuestas contenidas en el proyecto de la Comisión fueron desestimadas por la Corte.

6) Por lo que respecta a la suspensión en materia penal, se busca un equilibrio entre la eficaz persecución de los delitos y el principio de presunción de inocencia mediante lo siguiente: a) todos los aspectos indicados en el apartado que antecede son aplicables a la materia penal; b) en caso de ser procedente la suspensión, se establece un catálogo, dependiendo de la etapa procedimental en que se encuentre el asunto de origen, para establecer los efectos que tendría la medida cautelar; c) por primera vez se distingue entre la libertad caucional, que emana del proceso, y la libertad en el amparo, que deriva de una suspensión que se dicta en un juicio de control constitucional, y d) se entiende que suspensión implica, en principio, libertad; si bien este último aspecto ha sido matizado en la versión final por la Suprema Corte, en los términos que oportunamente referiremos.

7) En materia de causales de improcedencia, en el proyecto de la Comisión se estableció expresamente que aquéllas eran de aplicación estricta y requerían prueba plena; también se llevaron a cabo algunas modificaciones a las causales que más adelante referiremos, algunas permanecen en la versión de la Corte, otras no fueron consideradas en la versión final.

8) Para superar los vicios en el amparo directo producto de los llamados *amparos para efectos* se propone: a) la obligación de que en el amparo directo que se promueva se aleguen todas las violaciones procesales que hayan ocurrido; si no se reclaman estas violaciones procesales, o no las advierte de oficio el tribunal colegiado, en caso de estar en el supuesto suplencia de la queja, no pueden ser materia de análisis de otro amparo; b) se prevé, además, la obligación del tribunal de precisar los efectos exactos de la sentencia que se dicta, y c) esto se complementa con el amparo adhesivo, a efecto de que haya un equilibrio procesal entre las partes.

9) En relación con la jurisprudencia se modifican los requisitos para la elaboración de las tesis, a fin de incluir una relación sucinta de hechos y la identificación de la norma interpretada. La Corte eliminó esta propuesta. Por otro lado, se prevén mecanismos que eviten las *jurisprudencias congeladas*.

10) Por último, enunciamos otras propuestas que mejoran los procedimientos: se amplían los plazos genéricos para la promoción del amparo; se establecen nuevos requisitos de forma y de fondo para las sentencias; se reordenan los recursos; se elabora una nueva mecánica para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; se elimina el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, así como la jurisdicción concurrente y la acumulación; se reordenan los impedimentos y se distingue entre excusa y recusación; se reorganizan los incidentes; desaparece el Ministerio Público Federal como parte forzosa del juicio de amparo, salvo los casos de amparos contra normas generales; se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado, al tiempo que se incluye con ese carácter al Ministerio Público Federal o local que actúe en el proceso del que deriva el amparo.

En los próximos capítulos estudiaremos las principales aportaciones del proyecto de nueva Ley de Amparo, a efecto de demostrar que contiene importantes avances que justifican no sólo la necesidad de una nueva Ley de Amparo, sino incluso un paquete de reformas constitucionales que le den sustento. Para facilitar la lectura, en adelante denominaremos *proyecto de la Comisión* al elaborado por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo y entregado para su revisión a la Suprema Corte de Justicia; nombraremos como *proyecto modificado* al proyecto de la Comisión que contiene las modificaciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. ANEXOS

Anexo 1

Un interesante análisis sobre los nuevos retos del derecho público contemporáneo puede verse en García de Enterría, Eduardo, *Problemas del derecho público al comienzo de siglo*, Madrid, Civitas, 2001. Son diversos los novedosos problemas a que se enfrenta el derecho constitucional en nuestros días, desde el fenómeno de la globalización —véanse Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001, y Krasner, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, entre otros—; los desafíos para garantizar adecuadamente los derechos de las minorías

de todo tipo —véanse Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001; Kymlicka, Will y Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, UNAM, 2001; Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, 2001, entre otros. Sin olvidar a quienes critican los sofismas del multiculturalismo: Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001; ni a quienes advierten sobre los peligros de ciertas confusiones conceptuales: Garzón Valdés, Ernesto, “Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural”, *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*, México, Paidós-UNAM, 2000—.

El “formidable problema” de la legitimidad de la justicia constitucional y de la interpretación que realizan los tribunales de constitucionalidad —sobre el particular la bibliografía es abundante, véanse, entre otros, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995; *id.*, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990; *id.*, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Anuario de Derecho Público*, México, núm. 1, 1997; García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 2000; Cappelletti, Mauro, *Giudici legislativi?*, Milán, Giuffrè, 1984; Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale, New Haven, 1962; Hart, Ely John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard, Cambridge, 1980; Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989; *id.*, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*; Madrid, Civitas, 1988; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997; Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999; Brison, Susan J. y Sinnott-Armstrong, Walter (eds.), *Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1993; Rakove, Jack N. *Interpreting the Constitution*, Boston, Northeastern University Press, 1990; Perry, Michael J., *The Constitution in the Courts. Law or Politics?*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994; Jacob, Herbert *et al.*, *Courts, Law and Po-*

litics in Comparative Perspective, New Haven-Londres, Yale University Press, 1996; Guastini, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2000; Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999; Alonso García, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984; Moreso, Juan José, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, CEPC, 1997; Díaz Revoiro, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, CEPC, 1997; Cubas, Joaquín Martín, *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1996; Wolfe, Christofer, *La transformación de la interpretación constitucional*, Madrid, Civitas, 1991; Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998; Aja, Eliseo (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998; Tomás y Valiente, Francisco, *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1993; Requena López, Tomás, *Sobre la función, los medios y los límites de la interpretación de la Constitución*, Granada, Comares, 2001; Burt, Robert A., *The Constitution in Conflict*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1992; Beltrán, Miguel, *Originalismo e interpretación*, Madrid, Civitas, 1989; Bachof, Otto, *Jueces y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987; Wróblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1988; *id.*, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001—.

La necesidad de establecer garantías eficaces en defensa de los derechos fundamentales, incluso en contra de los ataques de los poderes privados —véanse: Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, y Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, entre otros—; la insatisfacción social y científica sobre la forma de funcionar de los instrumentos democráticos —véanse Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997; Ramírez, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, y Presno Linares, Miguel A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, entre otros—.

El control del ejercicio de las facultades discrecionales —García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces...*, cit.; Fernández, Tomás R., *De la arbitrariedad de la administración*, Madrid, Civitas, 1997; Fernández, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad del legislador*, Madrid, Civitas, 1998; Bacigalupo, Mariano, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997; Desdentado Daroca, Eva, *Los problemas del control de la discrecionalidad técnica*, Madrid, Civitas, 1997, entre otros—; sin desconocer las exigencias en México de llevar a cabo una profunda reforma del Estado —véase, por todos, Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001—.

Anexo 2

Ernesto Zedillo, en el mensaje presidencial con motivo de la presentación del primer informe de gobierno de fecha 1o. de septiembre de 1995, afirmó: “En México, el juicio de amparo es el principal medio para la protección jurídica de las garantías de los ciudadanos frente a los actos de una autoridad. Durante el periodo de sesiones que hoy comienza, enviaré a consideración del Congreso una iniciativa de nueva Ley de Amparo. Esta iniciativa propondrá un procedimiento ágil y sencillo para facilitar a la ciudadanía el uso de este valioso instrumento” (http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html). Ya en el cuerpo del informe, en el punto número 3 (concerniente al tema de los Poderes de la Unión) del capítulo de política interior, el presidente expresó: “Siendo el juicio de amparo el principal medio de control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, el gobierno federal se ha comprometido a revisar y fortalecer esta vía jurisdiccional. Como un primer paso para alcanzar este objetivo, la reforma Constitucional flexibilizó los mecanismos para lograr que las sentencias dictadas en el juicio de amparo sean cabalmente cumplidas. Se otorgó a la Suprema Corte la facultad para valorar el incumplimiento y conceder a la autoridad responsable, si el cumplimiento es excusable, un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Igualmente, se previó la posibilidad de que la Corte ordene el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante una indemnización, cuando la ejecución pueda afectar gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios que pudiera

obtener el quejoso. En este sentido, y a efecto de complementar la reforma constitucional, muy pronto se someterá a la consideración del Honorable Congreso de la Unión una nueva Ley de Amparo que establezca un procedimiento ágil para facilitar a todas las personas el acceso al juicio, para fortalecerlo como el instrumento de defensa jurídica de los gobernados frente a los actos del Estado. También regulará los mecanismos para la ejecución de sentencias, a fin de dar cumplimiento al mandato Constitucional” (*idem*).

Es sabido que, aunque se elaboró un proyecto en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no se elevó al nivel de iniciativa toda vez que no logró el consenso de la comunidad jurídica. Desde las campañas políticas previas a las elecciones presidenciales de 1994 se hacía patente la necesidad de que el amparo evolucionara. Así, en la plataforma política del Partido Acción Nacional 1994-2000, el PAN considera como una de sus estrategias y políticas rectoras: “a fin de democratizar los alcances de la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de leyes o reglamentos, se propondrá una reforma que sustituya el principio de relatividad por el de generalidad para tales casos”. Asimismo: “Se establecerá el juicio de amparo en materia electoral” (Partido Acción Nacional, *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, México, Secretariado Nacional de Estudios Partido Acción Nacional, 1994, pp. 1, 9, 12 y 13).

Por su parte, en la plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional 1994-2000, el PRI se ocupa de la impartición de justicia, y en relación con el amparo dice: “reconocemos en el juicio de amparo uno de los medios, diseñados por el talento jurídico mexicano, para la defensa y protección de los particulares ante cualquier acto de autoridad; nuestro pueblo confía en el juicio de amparo y en los órganos jurisdiccionales encargados de administrarlo. Por ello debemos conservarlo, perfeccionarlo o simplificarlo, para que el amparo y la protección de la justicia federal estén al alcance de todos los mexicanos”. Y continúa: “el PRI se pronuncia por un Poder Judicial federal, integrado por juristas de reconocida formación, probada honestidad, y auténtico compromiso de servicio con la sociedad; un Poder Judicial que, a través del juicio de amparo, funcione como un auténtico órgano de control constitucional. El juicio de amparo ha de ser objeto de estudio a fin de perfeccionar el alcance y efecto de sus resoluciones, adaptarlo a las condicio-

nes sociales, económicas y políticas del presente mexicano y simplificarlo para que sirva eficazmente a todos los mexicanos”. Para concluir con la propuesta de “revisar las normas que rigen nuestro juicio de amparo para reforzar las funciones de control constitucional del Poder Judicial federal” (Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral 1994-2000*, México, 1994, pp. 132-134).

En las campañas para las elecciones federales de 2000 se retoma el problema de la modernización del juicio de amparo. Así, por ejemplo, en la plataforma política del Partido Revolucionario Institucional 2000-2006, el PRI propone “la actualización de la legislación de amparo para simplificar sus requisitos y trámites; propiciar el beneficio de éste, sin considerar la capacidad económica de quienes lo promueven y evitar su utilización para obstruir la administración de una justicia pronta y expedita” (Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral federal 2000-2006*, México, Fundación Colosio A. C. Nacional, 2000, p. 72.) Por otra parte, el diputado priísta José Elías Romero Apis, actual presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en mayo de 2000, a través de su estudio “Suprimir la relatividad en el juicio de amparo” publicado en la revista *Siempre*, se pronunció en favor de la declaratoria general de inconstitucionalidad.