

DIAGNÓSTICO CIUDADANO Y CONCLUSIONES DEL FORO V, “JUICIO DE AMPARO”*

SUMARIO: I. *Diagnóstico de percepción ciudadana*. II. *Conclusiones del Foro V, “Juicio de Amparo”*.

I. DIAGNÓSTICO DE PERCEPCIÓN CIUDADANA

1. Introducción

El juicio de amparo nació a la vida jurídica en nuestro país, concebido por don Manuel Crecencio Rejón y plasmado en la Constitución yucateca de 1840, para tutelar los derechos fundamentales de la persona, ya que de acuerdo con los publicistas del siglo XIX, no bastaba con la mera inserción de las garantías del gobernado en la carta magna para lograr preservarlas de la actuación arbitraria del poder público, se requería además de su tutela adjetiva, pues sólo así se lograría la eficacia de tales derechos en el mundo real.

A lo largo de más de 160 años la institución emblemática de nuestro sistema jurídico ha evolucionando sin cesar, en ocasiones como resultado de la acción legislativa y en forma callada y cotidiana merced a la labor interpretativa y jurisprudencial de nuestros tribunales. Sin embargo, han habido momentos en los cuales la comunidad jurídica nacional estimó preciso un profundo ejercicio de reflexión encaminado a un replanteamiento a fondo que permita acompasar la evolución del juicio de amparo con el desarrollo económico, político y social del país. Uno de esos momentos fue percibido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los albores del presente siglo, y en consecuencia convocó a la comu-

* Evento que forma parte de los foros temáticos organizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el marco de la *consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano*. Este foro tuvo lugar el 2 de septiembre de 2005, con sede en el Centro Internacional de Negocios Monterrey A. C., en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Información obtenida con previa autorización de la página de Internet <http://www.scjn.gob.mx/reformaJudicial/index.asp>.

nidad jurídica a ponderar, analizar y discutir propuestas para renovar y actualizar el juicio de amparo. La febril actividad de la comunidad jurídica culminó con la presentación de una iniciativa de nueva Ley de Amparo auspiciada y promovida por nuestro tribunal constitucional. Este empeño ha encontrado, hasta el momento, como respuesta el silencio del Poder Legislativo federal.

Para subrayar la necesidad de reformar nuestra Ley de Amparo, es preciso considerar que la vigente Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una antigüedad prácticamente de 70 años, y no obstante las reformas que se han introducido a su texto original, la evolución del sistema jurídico y de manera fundamental el desenvolvimiento de la sociedad y las necesidades actuales hacen necesario, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y de amplios sectores de la comunidad jurídica, renovar y poner al día este ordenamiento, motivo por el que, como antes se dijo, se dio a conocer el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, en el que se tomaron en consideración, no exclusivamente las reflexiones teóricas de académicos e investigadores, sino las opiniones de quienes presentaron propuestas.

No debe causar sorpresa el que al acudir de nueva cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación a consultar a la población sobre las propuestas para una reforma integral y coherente del sistema de administración de justicia del Estado mexicano, un volumen importante de dichas propuestas se refieran al juicio de amparo.

Tampoco debe sorprender el que muchos de estos trabajos se refieran al proyecto de Nueva Ley de Amparo de 2001, algunos propugnando por su discusión y eventual aprobación, otros trabajos analizando y ahondando en los aspectos innovadores de dicho proyecto y otros más tratando de suplir lo que, en opinión de los proponentes, resultaron insuficiencias de la iniciativa.

Antes de pasar a la exposición puntual de cada uno de los temas que habrán de abordar las mesas de trabajo, es preciso apuntar que en este foro no se abordarán el amparo directo y el llamado *amparo penal*, ya que estas manifestaciones de nuestro juicio de amparo serán objeto de análisis y debate en los foros de reflexión: “federalismo judicial” y “justicia penal”, respectivamente.

2. Mesa de trabajo número 1: Reglas generales

El juicio de amparo desde su creación y hasta nuestros días ha mostrado una evolución extraordinaria en su aspecto procesal y formal, lo

que se debe, básicamente, a su naturaleza y objeto por ser el medio de control de la legalidad y de la constitucionalidad por antonomasia en nuestro país. Es en este contexto, que el aspecto que mayor atención recibió por parte de la ciudadanía durante la consulta nacional fue el de las reglas generales, lo que representó el 33% del total de propuestas del tema que nos ocupa.

La gran mayoría de los proponentes coincidió en señalar que el juicio de amparo es un juicio demasiado técnico, complicado y de difícil acceso para que un ciudadano común pueda interponerlo o llevarlo hasta su resolución. Las críticas de los participantes se dirigieron a situaciones muy determinadas o específicas de la substanciación del juicio de garantías, dado lo cual, se decidió agrupar dicha problemática en los siguientes rubros: capacidad jurídica, personalidad y representación; términos y plazos; procedencia, desechamiento, sobreseimiento y caducidad; incidentes; legitimación e interés jurídico y notificaciones.

En primer lugar, la ciudadanía denuncia la rigurosidad o formalidad del juicio respecto de quién está legitimado para interponerlo, así como para señalar representantes legales tanto para su interposición como para su seguimiento.

Además de señalar la deficiencia normativa respecto de los terceros extraños, o la imposibilidad de que ciertas autoridades administrativas puedan interponer, como agraviados, el juicio de amparo, tal es el caso del Ministerio Público.

Los participantes de la consulta nacional también evidenciaron otro problema ligado al anterior, se trata de la legitimación que está en el inicio del juicio de amparo. Tal es el caso del principio de instancia de parte agraviada o afectada, dispuesto por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, que establece que sólo está legitimado para interponer demanda de garantías quien resiente algún perjuicio por una ley, tratado, reglamento, o por un acto de autoridad. Ese artículo también dispone quiénes pueden ser sus representantes tanto para la interposición de la demanda como para la consecución del proceso. En efecto, muchos de los problemas que se presentan en la substanciación del juicio tienen que ver con la personalidad, representación y legitimación, debido a la función tutelar del amparo y, en contrapartida, a la limitación que dispone la ley para que el órgano jurisdiccional actúe oficiosamente o por algún interesado ilegítimo.

Bajo esa misma lógica, también ha cobrado una enorme relevancia el debate para determinar con precisión a quién corresponde la legitimación, tanto activa como pasiva y ser, en consecuencia, parte en el juicio de amparo. Lo anterior, dada la creciente expansión jurídica de los dere-

chos humanos y la cada vez más trascendente participación judicial, al precisar en dónde y en quién radica la titularidad de los mismos, ya que ésta, con frecuencia, puede recaer en la colectividad o masa indeterminada de sujetos.

De esta manera es que las reglas de procedencia del juicio de amparo se encuentran sujetas a debate, tal vez debido al hecho de que están contenidas en la Constitución política, razón por la cual se han suscitado y se seguirán suscitando interpretaciones bien diversas al respecto. Esta incertidumbre ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitir diversos criterios de jurisprudencia aclarando incluso, en ocasiones, palabra por palabra, los supuestos jurídicos en que sí procede el juicio de amparo en sus diversas modalidades.

En otros términos, la ciudadanía percibe que la problemática respecto de la procedencia del juicio de amparo en sus diversas modalidades, se puede observar desde dos puntos de vista: aquel de quienes someten a duras críticas los supuestos de procedencia y, por otro lado, el de quienes desde la realidad actual consideran que las hipótesis de improcedencia se convierten en obstáculos para que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento de legalidad.

Por otro lado, abundan las críticas a la lentitud de la impartición de justicia, una justicia tardía es sinónimo de injusticia. Los participantes exponen muchos ejemplos de procesos que duermen bien en los juzgados, o en los escritorios mismos de los jueces. Para el justiciable estos años son largos, penosos y con frecuencia costosos. Sin lugar a dudas, ésta debe ser una de las primeras reformas que debieran hacerse al sistema de justicia federal, pues además de que constitucionalmente es una añeja aspiración plasmada en el artículo 17 de la Constitución federal, para los justiciables se vuelve el asunto más urgente y aquel del cual depende, en buena medida, la confianza que el ciudadano pueda depositar en nuestro sistema de impartición de justicia.

Es en este sentido que del juicio de amparo, según los participantes, deben revisarse todos los términos y plazos dispuestos por la ley vigente. Los pronunciamientos al respecto se refieren a todas y cada una de sus etapas. Se señala *a grosso modo*, que dichos términos y plazos ya no son eficaces para regular en la actualidad la vida del juicio de amparo, y para apoyar la afirmación anterior se basan en la práctica forense, en donde cotidianamente dichos plazos no son observados, aplazándose, la mayoría de las veces, la resolución de un asunto hasta por tiempo indeterminado, lo que genera no sólo insatisfacción para las partes en el juicio, sino incertidumbre jurídica para la población en general.

Sin embargo, es preciso apuntar que las causas subyacentes son de lo más diverso, siendo todas ellas las razones por las cuales los términos y plazos no se cumplen; es ahí en donde radica el verdadero problema, y no en los términos y plazos mismos. Algunos ejemplos de ello son señalados en los trabajos, como cuando la ley es omisa, cuando queda a discreción del juzgador la realización del acto judicial, o cuando resulta materialmente imposible que las partes o los juzgadores puedan observar lo que señala la norma.

En otro orden de ideas, se expusieron también los diversos problemas que plantea la actual regulación de los impedimentos, pues entre la Ley Orgánica y la Ley de Amparo, las hipótesis normativas son distintas y en muchos casos hasta resultan contradictorias.

Finalmente, se abordó el tema de las notificaciones, el cual ha sido un problema recurrente en todos los foros, cuando de la buena administración de justicia se trata, ya que es en esta figura jurídica donde se presentan muchos de los obstáculos para la buena marcha del proceso. Lo anterior hace que además de una revisión completa de los supuestos normativos respecto de las formas para notificar, se deban buscar mecanismos de responsabilidad para los abogados litigantes que utilicen maliciosamente los recursos y defensas que la propia ley les otorga; pero que a menudo usan con la finalidad de entorpecer el proceso. Los participantes proporcionan abundantes ejemplos tales como direcciones falsas, las negativas a ser notificados, la corrupción entre los actuarios, las dificultades para localizar personas y muchos otros, por desgracia bien conocidos en el foro y en los tribunales.

3. Mesa de trabajo número 2: principio de relatividad de las sentencias de amparo y la problemática de la jurisprudencia de los tribunales federales

Dos temas resultan ineludibles no sólo para esta mesa, sino para cualquier foro dedicado al juicio de amparo: el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la jurisprudencia de los tribunales federales.

El primero de estos temas resultó muy socorrido en esta consulta nacional, lo que no debe causar sorpresa pues cada día con mayor frecuencia e insistencia se escuchan voces, tanto de conocedores de la ciencia jurídica como de legos que señalan lo injusto que resulta el hecho de que continúen vigentes y se apliquen normas que han sido declaradas inconstitucionales por el más alto tribunal del país a todo aquel, que por ignorancia o falta de recursos no pudo acudir a solicitar el amparo y protección de la justicia federal. Huelga decir, y así lo apuntan

quienes hacen tales señalamientos, que estos últimos constituyen la inmensa mayoría de la población.

El segundo de los temas, el de la jurisprudencia, es uno que siendo añejo no por ello pierde actualidad. Si bien, a través de la consulta nacional se recogen planteamientos que, en su oportunidad, fueron motivo de discusión en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, se puede decir que en esta ocasión se manifiesta una nueva preocupación: la diversidad y multiplicidad de criterios que emiten los tribunales colegiados de circuito. Se trata de una cuestión que produce inquietud, en virtud de la inseguridad jurídica que genera para el gobernado la impredecibilidad judicial, ha provocado el aumento desproporcionado de criterios divergentes y contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito. Lo anterior se encuentra directamente relacionado con el incremento en el número de contradicciones de tesis que ingresan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual representa para ésta una carga de trabajo que la distrae de las facultades que corresponden a un tribunal constitucional.

Es generalizada la percepción de los participantes de la consulta nacional de que el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, a pesar de ser producto de reflexiones planteadas por la comunidad jurídica mexicana y la sociedad civil en general, no consiguió generar la discusión acerca de la viabilidad o inviabilidad de las alternativas para solucionar el problema de desigualdad generado por el principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra leyes, ni tampoco disminuir la complejidad y tecnicismo del juicio de amparo en general.

Sin embargo, no cabe duda que la consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, en general, y este foro en particular, representan una nueva oportunidad para insistir en la búsqueda de soluciones que satisfagan las demandas de justicia que clama nuestra sociedad como queda patente en el contenido de las propuestas recibidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Merece la pena señalar que la posibilidad de materializar los beneficios de una reforma a nuestro juicio constitucional requiere del diálogo y la cooperación entre los poderes de la Unión. No basta la voluntad política ni el quehacer aislado de un órgano del Estado, son requisitos indispensables la coordinación de esfuerzos y la colaboración entre poderes.

Para el estudio y discusión de los temas de esta mesa se consideró conveniente segmentar el relativo a la jurisprudencia de los tribunales federales en los siguientes subtemas: obligatoriedad; la diversidad y multiplicidad de los criterios emitidos por los tribunales colegiados de cir-

cuito y el incremento de las contradicciones de tesis; integración de la jurisprudencia por reiteración y por unificación de criterios; interrupción y modificación de criterios jurisprudenciales, publicación y difusión; así como cuestiones relativas a la falta de reglas de aplicación de tesis aisladas y de jurisprudencia. A continuación se proporcionan al lector, de manera breve, los puntos sobresalientes que han sido planteados respecto a cada tema y subtema.

A. Principio de relatividad de las sentencias de amparo

El principio de relatividad de las sentencias de amparo se refiere a que la sentencia que concede el amparo sólo beneficia a la persona que lo promovió, pero no a aquéllas que pese a encontrarse en el mismo supuesto no lo promovieron. En este orden de ideas, la sociedad se cuestiona el que la autoridad administrativa aplique normas que habiendo sido sujetas a examen han sido declaradas inconstitucionales por el más alto tribunal del país, en virtud del trato desigual a los ciudadanos, que ello implica. Se exige examinar su proscripción sin que ésta conlleve a trastocar el principio de división de poderes. Quienes formulan tal reclamo sostienen que un examen serio del principio de relatividad de las sentencias no necesariamente entraña el abandono de otros, tales como el de la preclusión o el desistimiento.

Como se sabe, el Proyecto de Nueva Ley de Amparo abordó este tema y su aportación fue la incorporación de la “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, sin embargo, los participantes de la consulta nacional infieren que el silencio, por más de cuatro años, por parte del Poder Legislativo federal respecto de dicho proyecto, evidencia la necesidad de llevar a cabo una nueva reflexión que pueda culminar con una propuesta viable para solucionar el problema de desigualdad que prevalece tras la obsolescencia del principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra leyes.

Cabe mencionar que quienes más se interesan por impulsar estas reformas son personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, así lo reflejan las estadísticas que revelan que el 25% de propuestas provienen de dicho poder, mientras que el 75% restante está compuesto por propuestas presentadas por abogados litigantes, académicos, ciudadanos y miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como local, así como por algunos municipios y organismos constitucionales autónomos.

B. Problemática de la jurisprudencia de los tribunales federales

La fuerza del Poder Judicial de la Federación nunca ha radicado en medios materiales o ejecutivos, sino en el criterio unificador de su jurisprudencia que logra a través de sus resoluciones, de ahí la preocupación de los participantes en la consulta nacional por fortalecer el sistema jurisprudencial mexicano.

C. Obligatoriedad de la jurisprudencia

Resulta entendible que dentro de la problemática de la jurisprudencia de los tribunales federales la obligatoriedad sea uno de los subtemas más recurrentes. El ampliar su ámbito de obligatoriedad a toda autoridad administrativa (tal como se estableció en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo), representaría una posible solución para evitar que continúen aplicándose normas que ya hayan sido declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, el que exista jurisprudencia del máximo tribunal del país, que establece la inconstitucionalidad de una norma general, la autoridad administrativa continúa aplicando dicha norma bajo el argumento de que no está obligada a acatar la jurisprudencia de la Corte. Esto es considerado, por un buen número de participantes en la consulta nacional, como una incongruencia e injusticia de la ley.

Asimismo, se expresa la necesidad de que la regulación de la obligatoriedad de la jurisprudencia sea más explícita en cuanto al momento en que un criterio jurisprudencial cobre obligatoriedad y pueda ser invocado y/o aplicado.

Por último, se plantea la posibilidad de discutir una reforma a la Ley de Amparo, a fin de establecer la vinculatoriedad de la jurisprudencia emitida por los tribunales internacionales. Es importante mencionar que el 66% de estas propuestas son impulsadas por personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, principalmente por abogados litigantes, académicos y miembros de los otros dos poderes, tanto a nivel federal como local.

En este subtema se aborda una cuestión delicada que tiene que ver con la trascendencia de la jurisprudencia como unificadora de los criterios emitidos por los tribunales federales, así como con su papel de actualizadora del ordenamiento jurídico.

Se menciona por los participantes que la creciente cantidad de criterios aislados y de jurisprudencia que emiten los tribunales federales vuelve prácticamente imposible el que éstos puedan ser conocidos y

empleados no sólo por los abogados postulantes, sino incluso por los funcionarios jurisdiccionales obligados a su aplicación.

Este problema se relaciona o se origina en la falta de reglas para que los tribunales federales emitan criterios aislados o de jurisprudencia, así como a la inercia de generar tesis, prácticamente, por cada asunto sometido a su resolución.

Así pues, se menciona en algunos trabajos que la proliferación de tesis no obedece al mejor estudio o creatividad de los juzgadores, ya que con frecuencia se emiten criterios que sólo parafrasean los preceptos legales; o son respuestas particulares a conceptos de violación o agravios que se hicieron valer en los amparos que resuelven, pero, que por geniales que puedan ser, si no interpretan un precepto legal o integran una laguna de ley, no existe razón para publicarlos como precedentes de jurisprudencia. Más aún, se llega a mencionar en algunos trabajos la existencia de tesis de jurisprudencia o precedentes que interpretan otras jurisprudencias o precedentes, es decir, criterios que son interpretación de la interpretación.

Derivado de lo anterior, se ha incrementado de manera desproporcionada el número de tesis contradictorias que requieren ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual representa para ésta, no sólo un aumento en su habitual carga de trabajo, sino una distracción en la resolución de asuntos directamente relacionados con sus facultades de tribunal constitucional.

Es importante mencionar que la denuncia de esta problemática proviene no sólo de los abogados litigantes sino de los propios integrantes del Poder Judicial de la Federación.

D. Jurisprudencia por reiteración

Como todos sabemos, uno de los factores de evolución y dinamismo de un ordenamiento jurídico es el ejercicio de interpretación que constantemente realizan los juzgadores respecto a un sistema normativo. En atención a esta reflexión, los participantes en la consulta nacional perciben rigidez en la formación de la jurisprudencia por reiteración, respecto de sistemas jurídicos de otros países, en los cuales no se exige un número determinado de ejecutorias para la integración de un criterio jurisprudencial obligatorio; por ello, se insiste en la necesidad de al menos discutir la posibilidad de establecer un sistema alternativo de creación jurisprudencial más flexible.

E. Jurisprudencia por unificación de criterios

Tras advertir que existe un interés público en la resolución de las contradicciones de tesis, pues se afecta la seguridad jurídica, los participantes en la consulta nacional estiman oportuno reformar la Ley de Amparo a fin de ampliar la legitimación para denunciar la contradicción de criterios a cualquier persona o autoridad, a los abogados de las partes, a organismos de derechos humanos, así como a órganos jurisdiccionales del ámbito local. Por otra parte, existen propuestas que demandan que la dilucidación de las contradicciones de tesis se realice en términos más breves que los que actualmente prevé la Ley de Amparo. Este tipo de planteamientos también evidencia el problema generado por la profusión de criterios aislados y de jurisprudencia que emiten los tribunales colegiados de circuito.

F. Aplicación de la jurisprudencia

Se denuncia la falta de reglas claras y explícitas acerca de cómo aplicar las tesis aisladas y de jurisprudencia, lo cual, en opinión de los participantes en la consulta nacional, ha provocado que los órganos jurisdiccionales inferiores empleen criterios que en ocasiones resultan no ser aplicables al caso concreto; por ejemplo, se advierte la aplicación de criterios de tribunales colegiados de circuito, no obstante haber sido superados por criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del mismo modo, se señala con insistencia que existen juzgadores que al dictar sentencia se limitan a transcribir criterios jurisprudenciales sin mayor preocupación por señalar las razones que justifican la aplicabilidad de la jurisprudencia al caso concreto.

Es importante señalar que la aplicabilidad de la jurisprudencia no fue tema que se abordara en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo; sin embargo, en esta ocasión su discusión es impulsada de manera proporcional por miembros del Poder Judicial de la Federación, abogados litigantes, académicos y miembros de diversas organizaciones.

G. Publicación y difusión de la jurisprudencia

La publicación y difusión de la jurisprudencia es un tópico que ha despertado gran interés en esta consulta nacional, prueba de ello es que se abordó en los foros de reflexión *Transparencia y comunicación en el Poder Judicial de la Federación*, así como en el de *Mejoras al Poder Judicial de la Federación*. El reclamo sigue siendo el mismo: gran parte de la

población desconoce qué es el Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, qué es la jurisprudencia, cómo se invoca y en dónde se puede consultar. En virtud de lo anterior, se estima pertinente reforzar la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, así como ampliar su distribución a otros sectores.

Por otro lado, se menciona la necesidad de contar con mecanismos más ágiles que permitan corregir los posibles errores que puedan presentar las publicaciones de las tesis en el *Semanario Judicial de la Federación* o en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

H. Interrupción y modificación de la jurisprudencia

Se considera que las figuras de modificación e interrupción de la jurisprudencia merecen un desarrollo más amplio en la Ley de Amparo, pues tal como se encuentran reguladas actualmente generan confusión respecto a la obligatoriedad, aplicación e invocación de los criterios que modifican e interrumpen, así como de los criterios modificados e interrumpidos.

4. Mesa de trabajo número 3: proceso en el amparo indirecto

Del total de propuestas agrupadas bajo este rubro, el 12% versan sobre temas relativos al procedimiento en el amparo indirecto.

De estas últimas propuestas, el 15% se abocan a temas relacionados con la competencia de los órganos jurisdiccionales, el 31% a las pruebas en el juicio de amparo indirecto, el 27% a la elaboración de las sentencias dictadas por los jueces de distrito y, finalmente, el 27% a diversos temas del trámite en el amparo.

La importancia de los temas abordados por la ciudadanía en la consulta reafirman al amparo como el medio jurídico tendiente a preservar las garantías individuales del gobernado contra todo acto estatal que las viole, garantizando, además, en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de entidades federativas, por lo que la reforma al procedimiento para su substanciación es vital para los fines por los cuales fue creado.

A. Competencia

El artículo 36 de la Ley de Amparo establece tres reglas para fijar la competencia de los jueces de distrito, a saber: a) será competente el del

lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado; b) cuando el acto haya comenzado a ejecutarse en un distrito y siga ejecutándose en otro, serán competentes cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención; y, c) cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, será competente el juez de distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada.

No obstante las citadas reglas de competencia establecidas en la Ley de Amparo, son percibidas por un sector de la ciudadanía de una complejidad tal que obstaculiza a los gobernados el acceso a la justicia federal, por lo que se propone reformar dicho sistema a efecto de volverlo más asequible a los ciudadanos.

Para ese último fin, se propone reformar el artículo 36 de la Ley de Amparo para que el juez de distrito sea competente para conocer de un juicio de amparo, cuando en su jurisdicción resida el agraviado, con independencia del lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, o el lugar donde resida la autoridad que hubiese dictado el acto reclamado. También se propone dotar a los tribunales unitarios de circuito de la facultad para conocer del amparo indirecto en revisión; de la revisión en los incidentes de suspensión; de la queja en el incidente de suspensión y de la requeja derivada de aquellos asuntos. Asimismo, se plantea reformar la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que los jueces de distrito dejen de conocer de amparos contra leyes fiscales, y que dicha competencia se eleve a los tribunales colegiados de circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. Pruebas en el juicio de amparo

La Ley de Amparo, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al primer ordenamiento mencionado, conforme a su artículo 2o., siguen un sistema de libre apreciación en materia de valoración probatoria, estableciendo, como se infiere de los artículos 150 a 152 de la Ley de Amparo y de manera expresa en el artículo 197 del Código adjetivo en comentario, que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, esto es, el órgano jurisdiccional debe, respecto de cada uno de ellos, calificarlos; estimando o desechando para después valorarlos, en su caso, en su conjunto, adminiculándolos unos con otros equitativamente, según el caso, para estar en aptitud de determinar si entrelazados forman un conjunto

de indicios que lleven a la convicción de que lo que se pretende probar se encuentra demostrado. De entre los medios de prueba autorizados por la Ley de Amparo, la prueba pericial ocupa el primer lugar en la preocupación de los ciudadanos, en virtud de ser un medio de apoyo para el juez de distrito en aspectos del debate respecto de los cuales no tiene los conocimientos técnicos o científicos suficientes para resolverlos, atendiendo solamente a su cultura general. De ahí que los dictámenes periciales no sean verdades que se deban aceptar como irrefutables, sin considerar las experiencias y las inferencias lógicas, que se traducen en reglas de sana crítica y de prudente arbitrio que deben normar los actos del propio órgano jurisdiccional en cuanto a la convicción que le produzca un elemento de prueba aportado por cualquiera de las partes como pretensión de demostrar la veracidad de un acto o hecho, para así estar en aptitud de concluir, de entre varios dictámenes que le sean propuestos, por los documentos en que están respaldados por las conclusiones que arrojen, por la fidelidad en la exposición de los hechos cuestionados y su demostración, están más apegados al sentido común y a la lógica de los acontecimientos, que, finalmente, producen la convicción de que reflejan con certeza lo que se pretende demostrar.

Sobre este último medio probatorio, la ciudadanía considera que el juez de distrito no tiene forma de cerciorarse si un perito actúa de buena fe y de manera imparcial para poder considerar que coadyuva desinteresadamente en la averiguación de la verdad, por lo que no existe certeza para determinar si el perito ha adquirido plena conciencia de que su función es decisiva y de notoria influencia en la sentencia que el juez habrá de dictar sobreseyendo, negando o amparando al quejoso.

En ese tenor, se propone profesionalizar al cuerpo de peritos, normar específicamente sus emolumentos, colegiación, ya sea privada o estatal, modificación de los términos para ofrecer la prueba y para que el perito rinda su informe.

Ahora bien, en cuanto a la prueba de reconocimiento de contenido y firma de documentos privados, se propone adicionar el artículo 151 de Ley de Amparo a efecto de que dicha prueba se ofrezca con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

C. Sentencias

Tal como quedó de manifiesto en los dos primeros foros de reflexión sobre *Transparencia y Comunicación en el Poder Judicial de la Federación y Mejoras al Poder Judicial de la Federación*, la ciudadanía considera que existe un problema en la formulación de las sentencias emiti-

das por los jueces de distrito, lo que produce confusión e inseguridad en los gobernados. Lo anterior se sustenta, fundamentalmente, en el hecho de que la ley no establece que la sentencia en el amparo deba tener determinada forma externa, ya que el artículo 77 de la Ley de Amparo sólo previene que se fije en ella con claridad y precisión el acto o actos reclamados y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados, que se exponga con fundamentos legales en que se apoya el tribunal de amparo para sobreseer, o bien para amparar o negar el amparo, según se haya acreditado alguna causa de improcedencia, la inconstitucionalidad del acto o su constitucionalidad; y que en los puntos resolutivos se fije con claridad y precisión el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo, sin soslayarse los requisitos que establecen los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En esa tesitura, se propone modificar la forma y estructura conforme a las que dictan las sentencias, a efecto de hacerlas más comprensibles para los justiciables y para la población en general.

D. Procedimiento en el juicio de amparo indirecto

La ciudadanía considera que la regulación actual del trámite del juicio de amparo indirecto presenta deficiencias que impiden cumplir con la garantía individual de justicia pronta y completa que consagra el artículo 17 de la Constitución federal, ya que el tribunal colegiado de circuito debería regresar los asuntos de amparo indirecto en revisión cuando estime que indebidamente se sobreseyeron.

En ese contexto, se propone adicionar la Ley de Amparo para establecer que previo a decretarse la improcedencia o el sobreseimiento en el juicio, se celebre una audiencia para que las partes desahoguen las pruebas que estimen pertinentes, lo que de suyo importaría un mayor número de juicios fallados en cuanto al fondo de la controversia.

En cuanto al tema de sobreseimiento, también se considera importante por la ciudadanía que se devuelvan los asuntos de amparo indirecto a los juzgados de distrito cuando el tribunal colegiado estime, al conocer en revisión, que indebidamente se sobreseyó, a efecto de tener de nueva cuenta otra instancia para recurrir, en su caso, el fallo en cuanto al fondo de la controversia.

Asimismo, se propone facultar al juzgador de amparo para realizar todas las diligencias necesarias a fin de regularizar y subsanar el proceso que se siga con el fin de evitar la reposición del procedimiento.

E. Incidentes

Los incidentes en el juicio de amparo son aquellos procedimientos que tienden a resolver las controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el procedimiento en el amparo, que sobrevienen accesoriamente a éste y que pueden ser resueltos con sustanciación o sin ella, ya sea por sentencia interlocutoria o por auto, bien en cuaderno separado del principal, en éste sin esperar la sentencia definitiva o en esta misma, o bien después de que es dictada para satisfacer a la parte que obtuvo sentencia favorable.

Los incidentes objeto de pronunciamiento por la ciudadanía son: el incidente de reposición de autos, nulidad de notificaciones y acumulación, incidente de tacha de testigos, además de una serie de incidentes inominados, sin ser objeto de discusión en la presente mesa, el incidente de suspensión, ya que por su importancia en el juicio se discutirá de manera independiente en la mesa 4.

Los problemas denunciados por la ciudadanía, en general, hacen referencia a la falta de claridad en la ley respecto de la procedencia y trámite de los incidentes mencionados.

En esa tesitura, se propone establecer un capítulo especial para los incidentes en el juicio de amparo, en donde se regule el trámite genérico para su substanciación.

De manera específica, se propone reformar el artículo 32 de la Ley de Amparo para establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones por el tercero extraño a juicio, aun cuando la sentencia en el juicio de amparo haya causado ejecutoria.

Asimismo, se propone adicionar al artículo 153 de la Ley de Amparo el incidente de tacha de testigos, en el que se deberá señalar el procedimiento por el cual se presentarán las pruebas y contrapruebas relativas.

F. Recursos

En cuanto a los tres recursos regulados en la Ley de Amparo, a saber: revisión, queja y reclamación, la ciudadanía denuncia problemas principalmente en cuanto a la legitimación para su interposición, los términos para presentarlos y su sustanciación.

G. Recurso de revisión

Por lo que se refiere al recurso de revisión, se propone, entre los aspectos más importantes, reformar el artículo 83 de la Ley de Amparo

para establecer la procedencia del recurso de revisión en favor del tercero perjudicado que no haya sido emplazado, aun cuando exista cosa juzgada en el amparo. Por otra parte, se propone adicionar la fracción VI del artículo 83 de la Ley de Amparo para que, de manera excepcional, se pueda impugnar en revisión la constitucionalidad de los artículos de la Ley de Amparo aplicados en la sentencia emitida por el juez de distrito. Dicho recurso lo deberá conocer el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la admisión del recurso, se propone modificar el artículo 90 de la Ley de Amparo a fin de facultar a la autoridad que conozca del amparo para desechar el recurso de revisión, cuando sea indudable que su presentación fue extemporánea.

Respecto a la competencia para conocer del recurso de revisión, se propone facultar a los tribunales unitarios de circuito para resolverlos, limitando la de los tribunales colegiados de circuito sólo al conocimiento del amparo directo.

H. Recurso de queja

Por lo que hace al recurso de queja, se denuncia por la ciudadanía que la regulación contemplada en el artículo 95 de la Ley de Amparo es ininteligible.

En ese contexto, se sugiere, entre las propuestas más importantes, regular en forma especial, a manera de incidente, las hipótesis de las fracciones II, III y IV del artículo 95 de la Ley de Amparo y no mediante el recurso de queja.

Asimismo, se propone reformar los artículos 86, 96, 98 y 99 de la Ley de Amparo para establecer la presentación de la queja ante una sola autoridad.

Por otra parte, se considera necesario por la ciudadanía reformar la Ley de Amparo para que el recurrente de la queja pueda ofrecer pruebas, a efecto de que el órgano cuente con todos los elementos necesarios para resolver.

En otro orden de ideas, se propone ampliar la competencia de los tribunales unitarios de circuito para que conozcan del recurso de queja respecto de resoluciones de los jueces de distrito, limitando la de los tribunales colegiados de circuito sólo al conocimiento del amparo directo.

Como una cuestión novedosa, se propone reformar los artículos 107, fracción VIII, inciso a de la Constitución federal; 84, fracción I, inciso a, y 95 de la Ley de Amparo para establecer la procedencia del recurso de queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la senten-

cia dictada en el recurso de revisión que decida el problema de constitucionalidad de una ley local.

I. Recurso de reclamación

En cuanto al recurso de reclamación contemplado en la Ley de Amparo, la ciudadanía considera que al conocer de él el propio presidente de la Corte o de alguna de sus salas, así como el presidente del tribunal colegiado, genera parcialidad al ser jueces y parte en el recurso.

En ese contexto, se propone reformar la Ley de Amparo a efecto de que los presidentes de los órganos jurisdiccionales mencionados en el párrafo anterior no intervengan en la discusión y resolución del recurso de reclamación.

En otro orden de ideas, se propone reformar la Ley de Amparo para incluir en el trámite del recurso de reclamación la oportunidad de ofrecer pruebas para acreditar los agravios del recurrente.

Por otra parte, se considera necesario por la ciudadanía reformar la Ley de Amparo con base en los criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al recurso de reclamación.

J. Creación de nuevos recursos

Finalmente, la ciudadanía considera necesario que se cree un recurso que proceda específicamente en contra de los acuerdos de trámite dictados dentro del juicio de amparo indirecto o de su incidente de suspensión, del que deberá conocer, según el caso, los juzgados de distrito, o bien, los tribunales unitarios de circuito.

También se sugiere la creación de un recurso en la Ley de Amparo, a efecto de que la persona extraña al juicio, no emplazada, pueda defender sus intereses.

5. Mesa de trabajo número 4: suspensión en el amparo, suplencia de la queja, ejecución de sentencias, responsabilidades y sanciones

En primer término conviene poner de relieve que, al margen del diagnóstico derivado de la propia consulta, de manera íntimamente ligada a una preocupación muy generalizada, no sólo en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, de actualizar y poner al día la institución

del juicio de amparo en su totalidad, la Suprema Corte de Justicia ha formulado y presentado ante la comunidad jurídica de México un proyecto de Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se recoge la vasta experiencia plasmada en la jurisprudencia que existe sobre casi todos los aspectos relativos, de entre los que destacan, para nuestro propósito, los de la suspensión del acto reclamado; la suplencia de la deficiencia de la queja; la ejecución de las sentencias y las responsabilidades y sanciones. En cada uno de los capítulos respectivos sería preciso considerar los diversos planteamientos que se formularon a través de la consulta nacional, con lo que se enriquecería el referido proyecto, aun cuando, en su gran mayoría, aparentemente no hayan sido pensados por sus autores con el propósito de que fueran incorporados al mencionado proyecto de ley, sino más bien se presentan como modificaciones a la legislación vigente, lo que evidentemente no impide que puedan ser tomados en consideración.

A. Suspensión en el amparo

Con respecto al incidente de suspensión del acto reclamado, cuyo propósito es el de paralizar o cesar en forma limitada y temporal los efectos del acto de autoridad, protegiéndose de esa manera los derechos fundamentales de los gobernados en tanto se resuelve el fondo de la cuestión planteada y se determina si el acto combatido es o no constitucional; destacándose la insuficiencia e imprecisión de las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo relativas al tema, tanto las que se refieren a los requisitos que deben observarse para obtener ese beneficio cautelar, como las que regulan aspectos que comprenden todo lo concerniente a la suspensión de oficio y de plano; la audiencia incidental; las pruebas; el trámite en general; las garantías a otorgar por los quejosos, etcétera, lo que genera confusión, por una parte, de manera fundamental entre abogados postulantes y, por otra, criterios contradictorios de los tribunales, en razón de lo cual se propone reformar la referida ley a efecto de perfeccionar la regulación de esta medida cautelar.

De igual manera se resalta que la insuficiencia de la regulación relativa al tema que nos ocupa, en muchas ocasiones se colma con la jurisprudencia establecida, pero esto tampoco resuelve el problema de raíz, habida cuenta que en algunos casos existen criterios divergentes de tribunales colegiados y, ante esta circunstancia sería preciso entonces esperar hasta que la Suprema Corte de Justicia resolviese las contradicciones para que se dilucide en definitiva el punto.

En el aludido proyecto de Ley de Amparo propiciado por la Suprema Corte de Justicia se introduce la novedosa figura reconocida ya por la jurisprudencia, que se ha denominado “la apariencia de buen derecho”. Se atiende este tema de la suspensión del acto reclamado, por una parte, con la visión de no ser demasiado rigorista y otorgar al juez de distrito una gran discrecionalidad y la posibilidad de allegarse mayores y mejores elementos para resolver sobre la suspensión definitiva, con lo que se persigue acotar la posibilidad del abuso; por otra, se establecen requisitos mínimos formales y sustantivos que deben tener las resoluciones para permitir su control a través de los recursos. Se contiene una sección dedicada a la suspensión en materia penal que, sin alejarse de los principios generales, establece aspectos específicos, tanto para su análisis como para su otorgamiento.

B. Suplencia de la queja

Por lo que hace al universo de propuestas que abordan esta figura jurídica, prácticamente la totalidad, por tratarse de un tema eminentemente jurídico, está constituida por documentos presentados por abogados y de ella se pone de manifiesto, en primer término, que el tema propicia una diversidad de posturas, algunas extremas, porque van desde la que sugiere su desaparición total hasta aquella que pretende que se haga extensiva a todas las materias y abarque todas las instancias.

Dentro de esta amplia gama de planteamientos, además de las señaladas arriba, se proponen soluciones tales como: que opere la suplencia de la queja cuando medie una situación de orden público o que quede plenamente demostrado el atropello de garantías individuales y que contemple a la víctima u ofendido, en estos casos aun ante la falta total de conceptos de violación o de agravios; que, con independencia de haberse alegado, los tribunales colegiados estén facultados para resolver las violaciones procesales que adviertan; que el beneficio de esta institución abarque otras materias como la fiscal, la administrativa o los juicios de extradición; que, por cuanto hace a leyes locales declaradas inconstitucionales, se supla la deficiencia de la queja sin importar el hecho de si se alegó o no; que se haga extensiva la ventaja de esta figura jurídica a los sujetos pasivos del delito, cuando sean quejosos en el amparo o cuando sean jornaleros o que estén en condiciones tales de pobreza que les sea imposible contar con asesoría oportuna y eficaz; que en materia agraria se restrinja el alcance de esta institución a decretos expropiatorios; y en materia laboral, se plantean dos posiciones opuestas: por una parte, que comprenda también a los patrones y, por la otra, que se

aplique el principio de igualdad procesal, lo que traería como consecuencia la desaparición de la suplencia de la deficiencia de la queja.

En el citado Proyecto de Ley de Amparo se contempla esta institución en términos muy similares a la regulación actual, con la diferencia consistente que en materia penal incluye como aspecto innovador la protección a la víctima u ofendido si tiene el carácter de quejoso en el juicio de amparo.

C. Ejecución de sentencias

Por lo que se refiere al tema de la ejecución de las sentencias que dictan los jueces de distrito, se advierte que la percepción ciudadana se orienta a plantear que existe un problema muy evidente en cuanto a su cumplimiento, porque ante la negativa se abre un panorama muy limitado de acciones y medios de defensa que tiene el justiciable, lo que produce a la par confusión e inseguridad en los gobernados, motivo por el que se propone modificar en toda su estructura el régimen legal y fortalecer el procedimiento correspondiente, con el fin de obtener el estricto cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Para ello, se sugiere en las propuestas otorgar amplias facultades al juez de distrito para que se garantice el cumplimiento del fallo protector y establecer en la legislación, con toda claridad, las consecuencias que la negativa acarrearía tanto para la autoridad responsable como para su superior. En ese orden de ideas, una corriente se pronuncia por unificar el recurso legal que sea procedente interponer por el incumplimiento de las ejecutorias de amparo.

Un número importante de propuestas señala que debe cuidarse de manera especial el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, con el propósito de asegurar que no se llegó a él sólo por negligencia del juez de distrito. Por lo que hace al tratamiento que el proyecto de Ley de Amparo da a este tema, se destaca que uno de los más importantes, tomando en consideración, se afirma en la exposición de motivos, que de nada sirve al gobernado contar con una sentencia que lo protege si no puede lograr que se cumpla de manera eficiente, y para remediar algunas deficiencias que presenta el sistema actual, se proponen medidas coercitivas para obligar a la autoridad responsable a cumplir con las sentencias de amparo y sanciones importantes ante su incumplimiento.

Como novedades se establecen: la obligación para todas las autoridades que deban intervenir en el cumplimiento de una ejecutoria, aunque no hayan tenido el carácter de responsables; y la consistente en que, aun cuando la Suprema Corte de Justicia conserva la facultad de separar de

su encargo y consignar al servidor público remiso, la redacción del proyecto respectivo deberá formularse por el juez de distrito y en el mismo habrán de precisarse los efectos para los que se concedió el amparo, los requerimientos que se hicieron para su cumplimiento y la razón por la que se llega a la conclusión de que se ha incumplido con la ejecutoria.

Por último, se introducen nuevos incidentes en los que se reglamentan de manera específica los supuestos de inconformidad y de cumplimiento sustituto, así como los de exceso o defecto en la ejecución de resoluciones de amparo, y se crea el incidente por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

D. Responsabilidades y sanciones

Respecto de las propuestas relativas al régimen de responsabilidades y sanciones tanto de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, como de las autoridades responsables y de los litigantes o sus abogados patronos, mayoritariamente se refieren a estos últimos y se advierte que con frecuencia incurren en conductas que revelen ineptitud manifiesta, error inexcusable, o bien, desacato a la jurisprudencia en detrimento del debido proceso en el amparo, por lo que se propone aumentar las hipótesis que sobre el particular se contemplan en la Ley de Amparo, así como las sanciones previstas en la propia legislación.

Referencia especial merece, por parte de los participantes, el abuso que en ocasiones se hace del juicio de amparo, en muchos de los casos para conseguir la suspensión del acto reclamado y, finalmente, para retrasar la solución del asunto, por lo que se propone aumentar las sanciones por interposición de demandas de garantías que sean notoriamente improcedentes. La sociedad se duele de este abuso, los impartidores de justicia lo resienten en sus cargas de trabajo y los contribuyentes tienen que financiarlo.

En adición a lo anterior, se estima por los proponentes que deben revisarse y aumentarse las sanciones por las responsabilidades en que incurren, no solamente los funcionarios judiciales sino las autoridades responsables y los litigantes o sus abogados patronos; y además, las que actualmente se establecen en la ley de la materia por incumplimiento de las ejecutorias. El citado Proyecto de Ley de Amparo en relación con este tema se circunscribe a incluir en un solo título las disposiciones sobre multas y sanciones que en diversas ubicaciones ya se encuentran

regulados en la actual legislación, y se incluyen los tipos penales que ahora están sólo en el Código Penal Federal.

Por la relevancia tanto doctrinal como práctica que tienen los temas que se debatirán en esta mesa, la expectativa es que la participación de los ponentes y del público asistente se centre en los puntos que se destacan en los documentos que se incluyen en esta carpeta, de manera fundamental en el diagnóstico ciudadano y en el problemario, y que sirva para enriquecer las propuestas de los ciudadanos formuladas a través de la consulta nacional, y las conclusiones a las que se llegue se cristalicen en mejoras que beneficien a nuestro sistema jurídico y de impartición de justicia.

II. CONCLUSIONES DEL FORO V, “EL JUICIO DE AMPARO”

Mesa 1: reglas generales

Introducción

El aspecto que tuvo mayor incidencia durante la consulta nacional por parte de la ciudadanía, en lo tocante al tema “juicio de amparo”, fue el relativo a las reglas generales, siendo el 33% del total de las propuestas recibidas sobre este tema.

Dada su extensión temática y la cantidad de propuestas recibidas bajo este tema, se decidió agruparlas bajo los siguientes rubros: legitimación; personalidad y reforma judicial integral; representación en el juicio de amparo; procedencia, desechamiento, sobreseimiento y caducidad; interés jurídico, y notificaciones.

El debate en la mesa se desarrolló desde diversos puntos de vista por lo que quedaron representadas opiniones que pueden resultar contradictorias. De esta manera, las conclusiones que se expondrán a continuación representan las grandes tendencias que la mesa acordó poner a consideración de los presentes en esta sesión plenaria.

Las conclusiones de la mesa son:

1. Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo para que el juicio de amparo tenga mayor apertura; por ejemplo, adicionar al concepto de interés jurídico el concepto de interés legítimo en materia administrativa.
2. Adecuar la forma de realizar las notificaciones de conformidad con las posibilidades tecnológicas actuales.

3. Cierta parte de los panelistas estuvo en desacuerdo con que al Ministerio Público se le otorgue la posibilidad de promover amparo directo. Para algunos, en cambio, el Ministerio Público no debería ser parte en el juicio de amparo.
4. Otros, en cambio, señalaron que toda vez que el Ministerio Público no puede promover el juicio de amparo se presenta una desigualdad procesal. Por lo tanto, algunos sugirieron que se le otorgue al Ministerio Público la posibilidad de promover el amparo directo.
5. Todos los panelistas opinan que la jurisprudencia debe ser obligatoria, no sólo para los órganos jurisdiccionales sino para todas las autoridades administrativas.
6. Algunos opinaron que la Fórmula Otero debe ser eliminada en el llamado “amparo contra leyes”; sin embargo, otros matizaron esta medida proponiendo que antes de realizar dicho cambio se lleve a cabo un análisis profundo de los pros y contras que representa la existencia de esta institución.
7. Para algunos de los participantes resultó excesivo el trato que se le da a la suspensión provisional en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, pues se prevé que opere con la sola presentación de la demanda. En cambio, otra parte de los panelistas aclaró que no es el caso, pues en el citado proyecto el juez debe atender a una serie de condiciones para otorgarla.
8. Se acordó que la caducidad y el sobreseimiento por inactividad procesal deben desaparecer.
9. La manera de computar los plazos en el juicio de amparo debe ser propia de la legislación de amparo y no atender a las leyes de donde emana el acto reclamado.
10. Con independencia de que se apruebe o no el Proyecto de una nueva Ley de Amparo es un hecho que la legislación actual debe ser modificada. Mientras tanto, el Poder Judicial debe implementar las medidas que se encuentren a su alcance para modernizarlo, como por ejemplo, dar nuevas interpretaciones a través de la jurisprudencia.

Mesa 2: Principio de relatividad de las sentencias de amparo y jurisprudencia de los tribunales federales

A. Principio de relatividad de las sentencias de amparo

La mesa analizó en primer término el problema de la relatividad de las sentencias de amparo. Posteriormente abordó la cuestión de la jurisprudencia.

De manera previa, uno de los panelistas advirtió la necesidad de reconsiderar que los resultados de la consulta constituyen un “diagnóstico ciudadano”. Un análisis de las estadísticas proporcionadas muestra contundentemente que la mayor parte de los participantes son profesionales del derecho. Un auténtico “diagnóstico ciudadano” implicaría el uso de otros instrumentos, tales como una encuesta. Lo anterior, sin embargo, no desvirtúa en absoluto el valor de la consulta, pues lo que en ella se expresa es la opinión y percepciones de los operadores del sistema, lo que implica contar con una “opinión técnica” relevante en un tema tan complejo como el juicio de amparo.

B. Relatividad de las sentencias de amparo

La mesa coincidió enfáticamente en la necesidad de modificar el efecto relativo de las sentencias de amparo pues implica un problema de justicia y una clara vulneración al principio de igualdad. Sin embargo, se advirtió que el problema no radica en llegar a esta conclusión sino en el cómo y cuándo llevar a cabo la modificación de este principio.

Se reconoció que no es posible eliminarlo de golpe, sino que es necesario proceder con cautela para evaluar las consecuencias de su modificación, especialmente en algunas materias como la fiscal. Se reconoció también que existen diversos mecanismos que permitirían avanzar de manera gradual y complementaria, y que convendría explorarlos de manera integral.

Al respecto, se recomendó enfáticamente retomar las consideraciones que en materia del principio de relatividad de la sentencia se efectuaron durante el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Amparo, y las razones específicas que llevaron a la comisión a diseñar el mecanismo de declaratoria general de inconstitucionalidad plasmada en ese proyecto. En particular, se recomendó ponderar los requisitos que en ese proyecto se establecieron para la formación de la jurisprudencia por reiteración en la que se determina la inconstitucionalidad (por ejemplo, la existencia de un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones; previa garantía de audiencia de la autoridad y el Ministerio Público).

Se propuso también transformar el amparo contra leyes en un recurso de constitucionalidad. De esta manera, cuando los gobernados impugnaran la inconstitucionalidad de una norma, el órgano jurisdiccional procedería a suspender el procedimiento y lo enviaría a la Suprema Corte de Justicia para que ésta resolviera sobre dicha cuestión de constitucionalidad con efectos generales.

Otra propuesta complementaría que permitiría resolver algunos de los problemas de la declaración general de inconstitucionalidad, es la de establecer el control previo de constitucionalidad para ciertas materias. Finalmente, hubo consenso en que la eliminación del principio de relatividad de las sentencias implica una modificación sustantiva del andamiaje institucional y jurídico en México. Esto resulta una cuestión necesaria si se quiere realmente avanzar en la creación de un sistema constitucional pleno.

C. Jurisprudencia

La mesa reconoció la existencia de un problema significativo en materia de jurisprudencia ampliamente plasmado en la consulta.

Este problema tiene tres vertientes interrelacionadas: histórica, conceptual y de diseño.

En cuanto a la dimensión histórica, la mesa coincidió que el problema de la jurisprudencia sólo puede entenderse cabalmente si se reconoce que la generación del problema obedece a razones tanto de su forma de integración como otras de carácter institucional. Dentro de estas últimas destaca, por ejemplo, la presión administrativa para que los órganos jurisdiccionales generen tesis de jurisprudencia, así como la delegación de facultades de la Suprema Corte de Justicia en los tribunales colegiados.

En cuanto al concepto, se estima urgente revisar qué se entiende por jurisprudencia a fin de limitar este concepto a la interpretación y no a la mera glosa o paráfrasis de disposiciones legales.

En cuanto al diseño se insistió en la necesidad de preservar la obligatoriedad de la jurisprudencia, así como su integración mediante reiteración.

De manera más específica se recomendó:

- 1) Revisar el lenguaje y redacción que se utiliza en las tesis
- 2) Buscar una mayor congruencia entre el rubro y la tesis, así como entre los precedentes que le dan origen.
- 3) Explorar la conveniencia de integrar en las tesis los hechos que le dieron origen y no una mera interpretación abstracta que dificulta su aplicación.
- 4) Considerar la integración de un órgano (por ejemplo un tribunal) que se responsabilizará de dirimir los criterios contradictorios emitidos por los tribunales colegiados de circuito, siempre y cuando se mantengan mecanismos que aseguren que cuando se trate de

cuestiones de constitucionalidad sea la Suprema Corte de Justicia quien resuelva de fondo.

- 5) Finalmente, se recomendó no esperar a una reforma legal para avanzar en la solución de los problemas de la jurisprudencia, sino que se analizaran las vías o políticas judiciales que se podrían establecer para resolver algunos problemas tales como el diseño y uso de la jurisprudencia por los órganos jurisdiccionales.
- 6) Se insistió en la necesidad de que la sociedad en general conozca qué es la jurisprudencia, dónde y cómo consultarla e invocarla.

Mesa 3: Proceso en el amparo indirecto

Propuestas

Los panelistas coincidieron en una cuestión de carácter general respecto a que el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, elaborado por la Suprema Corte, debe ser impulsado al tiempo de incorporarse en él algunas actualizaciones derivadas del desarrollo jurisprudencial de los últimos cuatro años, así como también algunas de las propuestas surgidas en la consulta y en el presente foro que se consideran pertinentes para complementar el propio proyecto.

Sobre temas particulares, en materia de competencia hubo un disenso en la mesa, dado que algunos de los panelistas estimaron que el actual sistema que establece la competencia de los juzgados de distrito en amparo indirecto, que dicho sea de paso, permaneció intocado en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe prevalecer, mientras que otros panelistas estiman atendible la propuesta recogida en la consulta en el sentido de que resulte competente el juez de distrito del domicilio del quejoso, con independencia del lugar en el cual deba ejecutarse el acto reclamado.

Por otra parte, en cuanto a la propuesta formulada por la ciudadanía respecto a que los tribunales unitarios de circuito conozcan del recurso de revisión; de la revisión en los incidentes de suspensión, de la queja en el incidente de suspensión y de la requeja derivada de aquéllos asuntos, uno de los panelistas se pronunció en contra.

Asimismo, no se llegó a un consenso en relación con la propuesta contenida en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de convertir los tribunales unitarios en tribunales colegiados de apelación. Se vertieron diversos argumentos tanto en pro como en contra de la propuesta, entre los primeros se adujo la conveniencia del trabajo colegiado y la necesidad de que ciertas resoluciones

de apelación sean producto de la reflexión y la discusión. De entre los argumentos en contra, destacan aquellos que señalan que a menudo en la práctica los tribunales colegiados funcionan como un agregado de tribunales unitarios, así como también el agravar la necesidad de contar con magistrados de circuito, situación que orilla en ocasiones a que se conviertan en magistrados quienes no cuentan con la madurez y experiencia necesarias para dicho cargo.

Por lo que se refiere a los vicios en el procedimiento del juicio de amparo indirecto, uno de los panelista propuso que el juez de distrito subsane de manera oficiosa dichos vicios con el fin de no retardar la resolución del asunto.

En lo que sí coincidieron los participantes es en estimar desaconsejable el abrir la vía del amparo a las autoridades; incluso uno de ellos señaló que las mismas tienen abierta, entre otras vías, la revisión fiscal para tal efecto.

En materia de pruebas periciales se dio el consenso en el sentido de que éstas deben ser objeto de una nueva regulación que se vea acompañada por la colegiación de peritos y a través de ésta el establecimiento de un código de ética para quienes desempeñan tal función en auxilio de la actividad jurisdiccional.

En materia de recursos, el panel concurrió en el sentido de que el presidente de los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación no debe participar en la resolución del recurso de reclamación, fundamentalmente porque esto refuerza la ética que debe prevalecer en los órganos jurisdiccionales y contribuye a la imagen que debe proyectar el Poder Judicial hacia los justiciables.

En otro orden de ideas, en materia de incidentes la mesa coincide en que se cree un capítulo especial de incidentes en la Ley de Amparo; sin embargo, se pronunciaron en el sentido de mantener los mismos incidentes y no introducir nuevos.

Por otro lado, y aun cuando no estaba previsto como tema a ser debatido en esta mesa, se sugirió por uno de los panelistas que el agente del Ministerio Público de la Federación no participe en el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

Respecto a la caducidad del procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, que tampoco estaba considerando originalmente para ser abordado en la mesa, existió disenso entre los panelistas. Unos se pronunciaron abiertamente en contra de la medida adoptada en 2001 mientras que otros la consideran una medida apropiada que debiera preservarse.

En materia de recursos, uno de los panelistas propuso que en el recurso de revisión se abra la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de disposiciones de la Ley de Amparo, pronunciándose así en contra de la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dicho tema.

Asimismo, se propuso, en contra de lo sustentado por nuestro alto tribunal, que el recurso de revisión sea el medio a través del cual se pueda impugnar la falta de emplazamiento a juicio del tercero perjudicado.

Sobre el mismo recurso de revisión, los integrantes de la mesa concurren y se pronunciaron a favor de que no se puedan plantear de oficio causales de improcedencia.

Por lo que se refiere al recurso de queja por defecto o exceso en el cumplimiento de las sentencias de amparo, la mesa coincidió en que se debe establecer un periodo probatorio en el recurso en comento.

Por lo que hace a la percepción ciudadana respecto a la extensión, oscuridad y complejidad de las actuales sentencias de amparo, hubo un franco consenso coincidente con aquel que se ha recogido en otros foros, en el sentido de que su formato debe ser modificado para evitar transcripciones innecesarias, citas irrelevantes tanto de leyes como de jurisprudencia, y abreviar su contenido. Respecto a este punto se formularon dos propuestas concretas, por una parte se sugirió que el Instituto de la Judicatura Federal reconozca a los órganos jurisdiccionales para elaborar formatos tipo de las distintas resoluciones y por medio de un acuerdo general del Consejo de la Judicatura Federal establecerlo para todos los órganos jurisdiccionales federales. Al mismo tiempo, algunos de los panelistas se inclinaron porque también se reforme el artículo 77 de la Ley de Amparo para establecer en el ordenamiento adjetivo el formato a seguir.

Los participantes en la mesa coincidieron en la conveniencia de que las sesiones en las cuales los tribunales colegiados de circuito resuelven los asuntos sean públicas. Asimismo, existió consenso respecto a la conveniencia de hacer públicos los proyectos de resolución entre las partes, con la salvedad, hecha valer por algunos de los panelistas, de que esto no sea motivo de responsabilidad para los juzgadores.

Por otra parte, aunque no era uno de los temas a ser considerados por esta mesa de trabajo, los participantes en ella lo abordaron y concurren en cuanto a que la adopción de la figura del interés legítimo en sustitución del interés jurídico puede contribuir sustancialmente a que disminuya el número de sobreseimientos en el juicio.

Sin que estuviera previsto abordar el tema relativo a los efectos de las sentencias de amparo, varios de los panelistas se refirieron a él sin que

se produjera consenso en relación a eliminar el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Finalmente, aun cuando tampoco estaba previsto como tema a ser tratado en esta mesa, en materia de tratados internacionales que consagran derechos humanos se llegó a un consenso respecto a la conveniencia de que el juicio de amparo sea un medio para lograr su protección.

Mesa 4: suspensión en el amparo, suplencia de la queja, ejecución de sentencias, responsabilidades y sanciones

Se puso de relieve, derivado del documento denominado *Diagnóstico ciudadano* que se acompañó a los que se formularon para la realización del presente foro de reflexión, que la institución del juicio de amparo tiene una vida de más de 160 años y que durante ese lapso ha experimentado una evolución, ya legislativa, ya jurisprudencial. No obstante, es preciso poner al día la legislación para reflejar los cambios que ha experimentado el país a lo largo de la vida del juicio de amparo y, en razón de ello, la Suprema Corte de Justicia convocó a la comunidad jurídica nacional a un ejercicio de reflexión para actualizarlo, el que concluyó en el año 2001 con un proyecto de Ley de Amparo. Ahora convoca nuestro Tribunal Constitucional, de nueva cuenta, a otra reflexión a través de la consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano en la que aparece, una vez más, el tema de la institución del juicio de amparo, y se expresan las inquietudes de amplios sectores de la sociedad.

Como se advierte de la composición de esta mesa de trabajo, se reunieron en ella un integrante de la administración de justicia, un diputado federal, un funcionario público responsable de los juicios de amparo y abogados postulantes, lo que propició que se enfocaran desde diversas ópticas los temas cuyo análisis se propuso, y ello se enriqueció con una nutrida participación del público asistente, entre el que se encontraban magistrados, jueces federales y algunos ponentes que presentaron trabajos en la mencionada consulta nacional. Aunado a lo anterior, se resalta que se aprovechó íntegramente el tiempo destinado a la reflexión de los temas previamente determinados en virtud de que desde el inicio todos los asistentes se circunscribieron a la agenda de trabajo, cuyos temas fueron: la suspensión en el amparo, la suplencia de la queja, la ejecución de sentencias y las responsabilidades y sanciones.

En virtud de que el presidente de la mesa consideró conveniente la formulación de propuestas, desde el inicio de las presentaciones los pa-

nelistas hicieron una exposición y adelantaron sugerencias como las consistentes en que:

En materia de suplencia

- Esta institución ya rebasó el principio de estricto derecho, por lo que debe limitarse su alcance.
- Que para hacer realidad el principio de igualdad procesal, paulatinamente debe ir desapareciendo.
- Que debe ampliarse su cobertura en los casos de que se impugne una ley o reglamento declarado inconstitucional.

En cuestión de suspensión

- Es conveniente que se apliquen mayores sanciones por su violación, pero la institución debe prevalecer.
- Facilitar su otorgamiento y, al efecto, modificar el artículo 124 de la Ley de Amparo con el propósito de que no sea una descripción casuística la posibilidad de concederla.
- Modificar el plazo para la celebración de la audiencia incidental, porque casi nunca se respeta y admitir todo tipo de pruebas y tomar en cuenta las del cuaderno principal.
- Conceder la suspensión por apariencia de buen derecho.
- Incluir a las personas morales oficiales como obligadas a otorgar garantía.

Respecto de cumplimiento

- Reformar el artículo 105 de la Ley de Amparo para establecer un plazo más razonable para el cumplimiento de la ejecutoria;
- Establecer sanciones (pecuniarias, en su caso) para el incumplimiento, porque ya existe el tipo penal.

Al término del planteamiento de sus posturas y de las posteriores intervenciones de los panelistas y del público asistente que participó, con los matices y las opiniones en contra que en su oportunidad se expresaron, se llegó a las siguientes:

Conclusiones

- 1) La mayoría de los participantes, tanto panelistas como participantes del público asistente, se inclinó por considerar que la suplencia

de la queja deficiente en el juicio de amparo debe acotarse. Se resalta, además, que casi todos los panelistas se inclinaron por que exista la intención de que esta figura jurídica vaya desapareciendo. No obstante, una asistente del público que encontró el apoyo de los panelistas, estimó que en materia penal la suplencia de la queja no debe aplicarse a cuestiones formales (salvo que sea una grave violación) y, por tanto, es preciso que el juzgador se oriente al fondo de la cuestión.

- 2) Por cuanto a la suspensión del acto reclamado en el amparo, se estuvo de acuerdo en que lo correcto es preservar la institución, pero es necesario establecer y aclarar en la misma Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales las sanciones por su incumplimiento y analizar la conveniencia de aumentar las propias sanciones. Se sugirió la desaparición de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo en sus actuales términos y, en ese caso, dar más facultades y mayor discrecionalidad al juez dentro de ciertos parámetros para que resuelva sobre la concesión de esa medida cautelar.
- 3) Por principio, conviene resaltar que hubo consenso en el sentido de que el plazo de 24 horas para el cumplimiento de las sentencias de amparo es totalmente inaplicable porque resulta irreal pensar que es posible dar cumplimiento prácticamente inmediato al fallo protector. Por tanto, se manifestó por toda la mesa y por las personas del público que hicieron uso de la voz que lo conveniente es establecer plazos diferenciales y, preferentemente, otorgar al juez de amparo facultades para fijar el plazo de cumplimiento, en razón de las particularidades que el asunto concreto presente, así como la facilidad o dificultad que el propio juzgador advierta. Por cuanto a materia penal específicamente, se convino en que, con independencia del plazo que se establezca para dictar la resolución de cumplimiento de la sentencia de amparo, debe disponerse la obligación de la autoridad responsable o, en su caso, las autoridades responsables de poner en libertad de inmediato al reo, una vez que se les notifique la ejecutoria.
- 4) En virtud de haberse propuesto en esta mesa un punto relativo a la caducidad de la instancia por falta de actividad procesal, se convino turnarlo a la mesa 1 de este mismo foro de reflexión que trató sobre reglas generales del juicio de amparo, propuesta que consistió en que deben modificarse los artículos 113 y 107 de la Ley de Amparo, a efecto de que esa figura desaparezca.