

PROPUESTAS CORRELACIONADAS CON LA LEY DE AMPARO VIGENTE

TOMO V

COMISION DE ANALISIS DE PROPUESTAS PARA UNA NUEVA LEY DE AMPARO



Coordinador General

**Ministro Humberto Román Palacios
Ministro Juan N. Silva Meza
Germán Fernández Aguirre
José Ramón Cossío Díaz
Cesar Esquinca Muñoa
Héctor Fix-Zamudio
Javier Quijano Baz
Manuel Ernesto Saloma Vera
Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea**

Febrero-2000

1150.113

P 766.6p

+5 g.1

**PROPUESTAS CORRELACIONADAS CON LA LEY DE AMPARO
VIGENTE**

I N D I C E

TOMO V

	Página
Propuestas vinculadas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	2638
Propuestas vinculadas con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	2846
Planteamientos generales sobre la nueva Ley de Amparo.....	2875

PROPUESTAS VINCULADAS CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PROPUESTAS

No tenemos ninguna objeción en Cuanto al contenido y redacción de los dos primeros párrafos de la indicada fracción XVI del artículo 107 constitucional, nos parece conveniente y acertado que se establezcan sistemas acordes para el mejor cumplimiento de las ejecutorias de amparo, estimando cada caso en concreto y su afectación a la sociedad.

Pero en cuanto se refiere al párrafo tercero lo consideramos contrario a la tradición jurídica mexicana y a la evolución y desarrollo que ha tenido nuestro juicio de amparo, que si bien tiene como supuesto de procedencia la iniciativa o instancia de parte, su prosecución es oficiosa y en caso de que se dicto sentencia concediendo al amparo, al causar ejecutoria, ésta debe cumplimentarse también de manera oficiosa, pues de no proceder en esta forma sería una resolución simplemente declarativa, que no obstante haber establecido la existencia de una vulneración al orden constitucional y dispuesto que sea restaurado volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, se concreta sencillamente a declararlo pero sin restaurar materialmente el orden constitucional violentado.

Por otra parte, el referido párrafo tercero de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, se presta a confusión, pues no aclara si la caducidad le refiere al juicio de amparo o al procedimiento de ejecución de la sentencia

de amparo queremos pensar que se refiere a este último pues tal es el espíritu de la fracción en general, por lo que el párrafo resulta confuso por lo impreciso, Pero declarar la caducidad por inactividad procesal o por falta de promoción de parte interesada únicamente producirá el efecto de que la ejecutoria de amparo permanezca tal cual, en los términos en que fue pronunciada, en esa virtud ya no se exigirá su cumplimiento, lo que la convertirá en una sentencia meramente declarativa pero sin fuerza coactiva ni restitutoria.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo noveno transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, estableció:

"Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán "en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las "reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103y 107 "constitucionales".

De lo anterior se deduce que las reformas hechas a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, aún no han entrado en vigor, pues la única reforma que ha tenido la Ley de Amparo, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de febrero de 1999, que se refiere a temas e instituciones muy diversos al cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Luego, si después de casi cinco años de estar plasmada en la Constitución la reforma a la fracción XVI del artículo 107, la misma todavía no entra en vigor, sino que debe seguir aplicándose tal y como se encontraba redactada antes de su reforma, lo mejor sería pugnar porque se derogara y se borrara de la Constitución el párrafo tercero de la indicada fracción, no solo por

confuso y contrario a la salvaguardia constitucional, sino también porque resulta innecesario, dado que no han sido reformados hasta hoy los artículos del 104 al 113 de la Ley de Amparo, con posterioridad a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.(Rodolfo Ricardo Ríos Vázquez, Tomo I, páginas 430 a 432)

Nuestra propuesta, que ya es un largo e histórico debate que se sostiene en todos los foros doctrinales y jurisdiccionales del país, es la siguiente:

Aplicar conforme a la letra de la Ley, puesto que no cabe interpretación, la segunda parte del artículo 133 Constitucional que nos dice: "Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de la disposición en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Lo anterior significaría ante todo el respeto irrestricto del Poder Judicial, tanto federal como del orden común, al mandato constitucional; en segundo lugar, y no menos importante que lo anterior, acabaría con ese añejo y pernicioso problema del rezago de expedientes que se acumulan, precisamente, por falta de acatamiento de las disposiciones constitucionales.

Es por otra parte pertinente y notable señalar que la segunda parte del artículo 133 de la Constitución ha permanecido sin reformas, sin adiciones de ningún tipo, sin embargo, subsiste metajurídica e

inconstitucionalmente la mala costumbre de los juzgadores del fuero común de no acatar esta disposición constitucional aduciendo que la aplicación de la Constitución solo corresponde a los Tribunales Federales, cayendo así de origen en un grave desfase del estado de derecho que estamos obligados a defender y aplicar.

Conocemos algunos argumentos a favor del estricto control de la Constitución, sin embargo en la misma no encontramos ningún asiento para tales asertos y es obvio que el argumento que esgrime el querido maestro Tena Ramírez, en cuanto a que el control difuso de la Constitución que sostiene nuestra Carta Magna, es una copia inexacta y mal acomodada de la Legislación Constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, no es muy sólido y si bastante débil ante el respeto irrestricto que los juzgadores debemos a nuestra Constitución de conformidad con el numeral 128 del ordenamiento citado.

Basta citar, por otra parte, el artículo 14 de nuestra Ley Suprema en su párrafo Cuarto, donde nos señala en forma clara que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. La claridad de la segunda parte del artículo 133 Constitucional, no deja lugar a ninguna interpretación, es decir, estamos ante el caso que se deberá actuar conforme a la letra. A mayor abundamiento, insistimos en que esta segunda parte del artículo comentado con anterioridad no ha sido reformado en ninguna ocasión.

Lo anterior en relación con la tesis que a continuación se cita:

Octava Epoca

No. de Registro:228,225

Instancia: Tribunales Colegiados

Aislada

Fuente: Semanario Judicial

Materia (s): Administrativa,
de la Federación

Constitucional.

Tomo: III Segunda Parte-1

Página: 228

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. (Se transcribe).”

Del análisis de la tesis transcrita, resaltamos un párrafo que no tiene desperdicio: “El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial.” Lo anterior significa que la Corte en su momento ha ido mas allá de la aplicación e interpretación de la Ley encaminándose francamente en una actividad materialmente legislativa, con la consecuencia de no tomar en cuenta los artículos referentes a la división de poderes, que son la base fundamental del Estado de Derecho.

Por otra parte, todos sabemos que la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica. Las tres primeras tienen validez en nuestro derecho. La derogativa no la tiene porque esta en pugna con el artículo 14 Constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9 del Código Civil que

previene que la ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así la declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. El artículo 10 del Código Civil agrega que “contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso o práctica en contrario”.

En cuanto al artículo 103 de la Constitución que se esgrime por los panegiristas del control estricto de la Constitución, basándose en el concepto de competencia que si bien no se alude en el precepto en cita, si hay que admitir que se deduce con toda claridad del mismo, afirmando así que la competencia a que se refiere el numeral señalado es una instancia superior o como lo considera nuestra ley, un juicio nuevo y no una instancia primera como sería la de los jueces del fuero común; dando así una interpretación congruente de estos dos preceptos –103 y 133 – en apariencia contradictorios, pero que viéndolos a la luz del Derecho Mexicano que admite las dos instancias y el juicio de amparo, queda resuelta cualquier sombra de contradicción que pudiera surgir sobre los artículos 103 y 133 Constitucionales, puesto que son instancias distintas, una inferior y otra superior. Por otra parte, podemos afirmar que la facultad para el examen de la constitucionalidad de las Leyes en juicio de Amparo, es sin lugar a dudas una atribución exclusiva del Poder Judicial Federal, sin embargo el juez local no esta conociendo de dicha constitucionalidad o inconstitucionalidad en Amparo, sino lo único que lleva a cabo es la decisión de saber cuál es el derecho que debe de aplicarse al caso concreto. A mayor abundamiento sobre el control difuso de la Constitución que señala el numeral 133 de la misma, me permito transcribir la siguiente tesis:

Octava Epoca

No. de Registro:224,051

Instancia: Tribunales Colegiados

Aislada

Fuente: Semanario Judicial

Materia (s): Penal

de la Federación

Tomo: VII-Enero

Página: 363

PROCEDIMIENTO PENAL. SU REPOSICION. CASO DE APLICACION DEL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL. (Se transcribe)

Por lo anteriormente expuesto:

A ustedes H. MINISTROS

INTEGRANTES DE LA Comisión de Propuestas

para CREAR una Nueva Ley de Amparo, PROPONGO:

UNICO.- Con el mismo ánimo y buenos propósitos que los guía en este cambio de la Ley, encabezar también una campaña tendiente a concientizar y lograr que se acate la segunda parte del artículo 133 Constitucional, a efecto de hacer posible el estado de derecho, en una cuestión tan delicada como es la jurisdiccional. Es decir, que los juzgadores, en su conjunto, deberán respetar ante todo las disposiciones de nuestra Carta Magna, sin que valgan las interpretaciones que tengan como

resultado desacatar el mandato constitucional. (Carlos César Cárdenas Márquez, Tomo II, páginas 778 a 783)

DINO GRANDI, expresó:

“El problema de la reforma de las leyes es, ante todo un problema de hombres”.

Nos postulamos por una reforma a la Ley de Amparo. Debemos cuidar que no se dé el deterioro de las instituciones Republicanas. En diciembre de 1994 se reforma la Constitución para crear el Consejo de la Judicatura Federal, que juristas oficiales y de la zona rosa, la calificaron como la reforma del siglo; y con la reciente reforma a la Constitución, las facultades del consejo se anulan, y “sin embargo, esas facultades administrativas constituyen el poder, el verdadero control en el Poder Judicial Federal. El Pleno de la Suprema Corte, por buena o por no tan buenas razones, no se había resignado a perderlas, cuando las tuvo se dio un sistema clientelar que dañó el prestigio de la Suprema Corte, del propio Poder Judicial y de la misma función jurisdiccional... tomada esa decisión política, hubiera sido preferible eliminar al Consejo de la Judicatura Federal... (sic)”.

“Tomada esa decisión política, hubiera sido preferible eliminar al Consejo de la Judicatura Federal”. (Jorge Carpizo, El Deterioro de las Instituciones, Revista NEXOS, No. 262, Octubre 1999).

Que no suceda similar deterioro con las reformas o con una nueva Ley de Amparo, que es la institución que ha logrado la unidad nacional y dado prestigio a México en el ámbito internacional.

“VALLARTA -nos dice- el Ministro GABRIEL GARCÍA ROJAS, le dio una categoría de altura y de nobleza al Juicio de amparo”, el Maestro BURGOA al igual que VALLARTA, ha comprendido todo el valor inmenso que tiene el Juicio de Amparo; pues, sobre la institución, nos dice: “... el amparo se creó con la Constitución Yucateca de marzo de 1841, bajo el pensamiento de Don Miguel (sic) Crecencio Rejón, se implantó como un medio protector de las garantías individuales (correctamente garantías de los gobernados) y como un medio de control y preservación de toda la Constitución”.

México es grande porque a través del Amparo se ha conservado la Unidad Nacional, al igual que la unidad que se produjo en Inglaterra con el “comon law”.

Todos nuestros amparistas han construido para la República el Juicio de Amparo, medio de Control de la Constitución, para salvaguardar las garantías individuales y velar por la democracia y el Sistema Federal.

“Legislar por perdurar es un vano intento de inmortalidad. Los bárbaros arrasan, o el tiempo las cubre de cenizas y olvido”. Las leyes de Rejón y Otero perviven, así como la Ley de 1861, el Proyecto de Vallarta de 1869, convertido en la Ley de 1882, la Ley de Mariscal de 1869, el Proyecto de Lafragua, de Dublán, la Ley de Amparo de 1919 y la Ley de 10 de Enero

de 1936, “recogió los institutos de la ley anterior”, así como las reformas de 1951, 1957, 1968, de 79, 80 y 83. La Constitución y la Ley de Amparo, requieren de reformas para amoldarla a las transformaciones político-sociales.

Don EMILIO RABASA, comentado las leyes de 1836, que crearon EL SUPREMO PODER CONSERVADOR, nos dice:

“El hecho es que aquellas Constituciones fueron obra de invención para los legisladores y completa novedad para los pueblos: más que de hacer leyes de conformidad con los pueblos existentes, parecía que se trataba de hacer pueblos por medio de leyes inventadas”. (El artículo 14 Constitucional y el Juicio de Amparo, p.175).

Recordemos que en Italia la debilidad y corrupción de las instituciones públicas ocasiona fácil acceso al FASCISMO. Nosotros vivimos y nos desenvolvemos dentro de un régimen democrático, y por lo mismo, debemos de advertir que previo al proceso de formación de la ley, autor o autores deben de explicar su orientación y explicar porqué son necesarias; subrayando que en la Italia fascista, el Proyecto del Código Penal de 1927 del Ministro Alfredo Rocco, se dio a la estampa en Noviembre de 1929, y se promulgó el 19 de Octubre de 1930; “tiempo en que Italia regia ‘un régimen totalitario’; donde la imperante tendencia fascista, reclamaba nuevas leyes y nuevas fórmulas jurídicas protectoras del régimen italiano de entonces”, afortunadamente en México no ocurre cosa igual.

En la presentación del Proyecto del Código de Procedimientos Civiles para el Uruguay, EDUARDO COUTURE, afirmó:

“El Proyecto aspira, pues, a acentuar el carácter democrático de la justicia, a asegurar la primacía a que ésta corresponde en el sistema republicano de gobierno y a afianzar el libre juego de los derechos individuales inherentes al orden civil.”

El Proyecto de la Nueva Ley de Amparo, ¿Fue una obra de una comisión de juristas cuajados, que crean la nueva Ley de Amparo para la historia? o ¿es una obra que recoge circunstancias políticas, o que será una nueva Ley de Amparo mandada al Congreso, como la mejor de las obras del ingenio humano?, ¿Algunas veces se retocó o se modificó por la opinión de algún ilustre jurista del país, o por algún congreso jurídico, o por la opinión razonada de algún profesor universitario? ¿La Suprema Corte tiene en verdad una independencia similar a la Corte de Vallarta, para redactar una iniciativa de reformas o una nueva Ley de Amparo, que previamente sea analizada por juristas entendidos en la materia en todo el país? Indiscutiblemente que los actuales ministros son hombres de buena fe, de prendas morales, ¿pero tendrán la sapiencia jurídica? ¿serán talentos de primer orden?. Reconocemos las prendas intelectuales de los ministros JUVENTINO V CASTRO, de GUDIÑO PELAYO y de Don MARIANO AZUELA, sin embargo nuestras dudas obedecen a que recientemente al resolverse la contradicción número 21/91, relativa al tema de la ORDEN DE APREHENSIÓN, la Ministra SÁNCHEZ CORDERO, textualmente afirmó:

“Sinceramente si se opta por el otro proyecto (el que yo propongo) y la contradicción se resuelve en el sentido que sostiene vamos a dejar salir a todos los delincuentes, siempre estarán libres. Entonces, la responsabilidad es muchísima”.

“...en verdad me ATERRA —expresó el ministro GUDIÑO PELAYO— Dicen que se aplicará la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo tal como está, con la interpretación que ella le dio originalmente a su proyecto, todos los delincuentes saldrían libres. Bajo esta perspectiva todos los que están en la cárcel se encuentran ahí porque se les violaron sus garantías individuales. Esto llevaría a la conclusión de que esta Corte debió hacer algo al respecto desde hace mucho tiempo, sin embargo, considero que es incorrecto este planteamiento.” (*Orden de aprehensión, series de debates, Pleno, pág. 24, 1999*).

Además, ahora los Ministros de la Suprema Corte cuentan con asesores (Revisión adhesiva, series de debates, México 1999).

En una Carta de IGNACIO L. VALLARTA dirigida a Don EZEQUIEL MONTES, Ministro de Justicia, afirma:

“Ningún deseo es más vivo y más sincero en mí que el de ver consolidada entre nosotros la sabia y benéfica institución del amparo; si alguna vez el abuso que de ella se hizo causó su desprestigio hasta poner en peligro su existencia sólo por no quererla encerrar en los límites que debe tener y que le reconoce la ley fundamental, es la institución más sabia, más liberal, más filosófica que se ha inventado desde que existe la ciencia

del Derecho Constitucional, que prohíbe los poderes arbitrarios; ningún trabajo, ningún sacrificio debe ser demasiado penoso para contribuir a que México tenga la gloria, entre los países más cultos, de definir, establecer y consolidar esa institución". (*Vallarta, El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, pág. 5).

Debemos conservar, y exaltar la obra presente, lúcida y generosa de quienes volcaron sus anhelos de una patria mejor por el sendero de una justicia mejor.

En los tiempos del Presidente Miguel Alemán y siendo Procurador, el Maestro FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA, se elaboró un proyecto de la Ley de Amparo, que alcanzó el rango de Ley; "... el proyecto se sometió a la opinión de las organizaciones de abogados y de los más reputados juristas del país". La reforma surgió en un ambiente democrático, se recuerda la intervención de Don GABRIEL GARCÍA ROJAS que convoca "a los jusperitos a sesión de mesa redonda" y así nacen los Tribunales Colegiados de Circuito, con jurisdicción para decidir amparos directos y se crea la Sala Auxiliar con cinco Ministros supernumerarios, para despachar amparos directos civiles y se remitió a los Tribunales Colegiados los asuntos civiles, penales, administrativos y del trabajo.

Los principios sostenidos en la vigente Ley de Amparo no son tan anacrónicos, que se requiera una nueva Ley, sino que la realidad requiere de reformas que fortalezcan el sistema democrático de la Justicia Federal, para nosotros son las siguientes:...(Nicolás Martínez Cerda, Tomo II, páginas 831 a 837)

Muy respetuosamente me dirijo a usted, para decirle únicamente a manera de comentario que me parece que nuestro juicio de amparo se esta volviendo un juicio de casación cuando se emite una sentencia para efectos, ya que la protección constitucional se da únicamente en la forma y no en el fondo del asunto.

Asimismo me gustaría comentar acerca de la garantía constitucional de la fracción VIII del artículo 20 de nuestro pacto federal en donde habla de los tiempos para ser juzgado una persona, cuando se pide un amparo en tal caso el amparo se da para el efecto de que se juzgue ipso facto, y si se alega como violación en amparo directo dicen que son violaciones consumadas en forma irreparable, cuestión que me parece ilógica y contradictoria con la esencia de las garantías individuales que son instrumentos para equilibrar el poder del estado con el individuo. ya que si bien es cierto que de conceder el amparo en estas cuestiones podrían algunos decir que los mismos procesados procurarían su letargo, pero también lo es que el juez tiene facultades jurisdiccionales para suspender el procedimiento y así evitar dicha transgresión a las garantías individuales de los ciudadanos. (Roberto Becerra López, Tomo II, página 873)

Conclusión.

93.- Por último, no hablo de modernidad ni de antigüedad en una ley, porque no importa en la ley si es antigua o es moderna, lo que importa es que la ley rijan realmente la conducta de los hombres sin que interese si la

norma es nueva o vieja, pues puedo citar preceptos del Código Civil, cuya existencia tiene, cuando menos, dos milenios. Podría citar el artículo 39 de la Carta Magna que fue hecha en el siglo XIII, que vive y se aplica en nuestro artículo 14 Constitucional. **(Jesús A. Arroyo Moreno, Tomo II, página 1100)**

En relación a la Ley de Amparo vigente en su Título Primero, Capítulo IX, Artículo 74 fracción V en su tercer párrafo, el cual guarda relación con el artículo 107 fracción XIV Constitucional, establece el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los amparos en materia de trabajo, mismo del cual proponemos su modificación bajo las siguientes:

b) CONSIDERACIONES

El sobreseimiento y la caducidad en materia de Amparo se encuentran regulados en la Ley de la Materia dentro del artículo 74, y en particular sobre la materia de trabajo señala lo siguiente:

“Art. 74.- Procede el sobreseimiento:

I.....

II...

III...

IV...

V.- En los amparos directos y en los indirectos, que se encuentran en trámite ante los Jueces de distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos sesenta y cinco días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los Amparos en Revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los Amparos en materia de trabajo operara el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados cuando el quejoso o recurrente, según el caso se el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

Cabe precisar que el citado artículo 74 de la Ley de Amparo se sustenta en el artículo 107 fracción XIV de nuestra Constitución Política, donde se dispone lo siguiente:

“Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo a las bases siguientes:

XIV.- Salvo lo dispuesto en la parte final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del Amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la Ley Reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.”

De lo anterior se advierte que el artículo 107 Constitucional en su fracción XIV solamente dispone que la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o recurrente opera en materia civil o administrativa, de esta forma, evidentemente se excluye a la materia laboral, en tanto que, del texto del artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo, se desprende que la caducidad también opera en materia de trabajo, por consiguiente, la ley secundaria en comento excede lo dispuesto en la propia Carta Magna, lo que denota la inconstitucionalidad del tercer párrafo de la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo.

En efecto, la caducidad en materia de trabajo carece de sustento dentro de la Constitución Política, por consiguiente, las disposiciones establecidas en este rubro en la Ley de Amparo deben ser derogadas, en atención a que del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según la cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico,

incluso, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la supremacía absoluta de la Constitución sobre toda la legislación secundaria, y la sociedad y el Estado tienen interés en que se apliquen desde luego los preceptos de aquélla y no los textos contrarios de la misma.

Por otra parte, resulta pertinente agregar que al momento en que la parte agraviada presenta su demanda de Amparo Directo, agota el principio de instancia por parte y con esto desahoga su actividad procesal, pues no existe regulado ningún otro momento en que el quejoso o recurrente pueda intervenir en el juicio de garantías a excepción de lo dispuesto en el artículo 78 de la propia Ley de Amparo, por consiguiente, la parte quejosa, al presentar su demanda, solo debe esperar la resolución del tribunal que conozca, misma que debe ser emitida en los términos de Ley, en enseguida consecuencia, la caducidad resulta ser inadecuada, ya que es resultado de la inactividad en que incurre el juzgador, y por lo tanto, la caducidad es en realidad una denegación de justicia, aunada a una sanción grave, como lo es el sobreseimiento, lo que en nada contribuye a la impartición de justicia por parte del Estado.

c) REDACCION.

Bajo las razones señaladas, el texto del artículo 74 fracción V podría quedar de la siguiente forma:

“Art. 74.- Procede el sobreseimiento:

I....

II...

III...

IV...

V.- En los amparos directos y en los indirectos, que se encuentran en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en Revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el Tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia. **(Luis Angel Sánchez Albarrán , Tomo II, páginas 1107 a 1126)**

"El Libro Segundo de la Ley de Amparo fue producto de la Jurisprudencia acumulada por varios años en atención a los postulados que hicieron posible la reforma agraria así como para evitar el uso del amparo

administrativo por pequeños propietarios en perjuicio de ejidos, comunidades o de sus integrantes. Las disposiciones establecidas en ese libro segundo fueron aplicables al juicio de amparo y no al amparo de legalidad, debido a la naturaleza de los actos administrativos emitidos por las autoridades responsables.

Las reformas de 1992 al artículo 27 provocaron la expedición de la nueva Ley Agraria y en cumplimiento al mandato Constitucional se constituyeron los Tribunales Agrarios para impartir Justicia Agraria. La naturaleza jurídica de estos tribunales determinada en el artículo 27 Constitucional fracción XIX, ha sido calificada de autonomía y jurisdicción plena, por lo que resultan distintos a los que especifica en el artículo 73 fracción XXIX-H de la misma Carta Magna.

Desde su creación los tribunales agrarios para su funcionamiento cuentan con su correspondiente ley orgánica, en concordancia con la agraria, y de manera supletoria con el Código Federal de Procedimientos Civiles, instrumentos legales que permiten el desahogo pleno de sus atribuciones.

Hasta la fecha, en los casos en los que se ha solicitado amparo contra las resoluciones emitidas por estos tribunales, los criterios que el poder judicial ha adoptado han sido diversos y hasta contradictorios.

Se ha dado el caso de que dos personas afectadas por la misma autoridad (Tribunal Superior Agrario) interpusieron amparo contra el mismo acto, y ante la indefinición de la vía, se promovieron como directo e

indirecto, de donde resultaron cuatro expedientes y cada una de ellos se integró y resolvió con criterios totalmente diferentes.

Lo anterior obviamente es el resultado de no contemplarse en la Constitución Federal la materia agraria en los incisos de los amparos indirecto y directo. En consecuencia la Ley de Amparo tampoco lo ha reglamentado en los capítulos correspondientes. El único sustento hasta la fecha ha sido la propia Ley Agraria.

Esta ley en su artículo 200 ordena que contra las sentencias de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Así también ordena que contra los actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el Juez de Distrito.

En el primer caso se interpreta que se trata del amparo directo y en el último del juicio de amparo.

La Ley agraria señala los casos en que contra las resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios procede el recurso de revisión ante el tribunal de alzada, esto es el Tribunal Superior Agrario, excluyéndose así de la aplicación del artículo 104 fracción I.-B.

De ahí la necesidad de que el artículo 107 Constitucional se reforma tanto la fracción que determina los casos de procedencia del juicio de amparo y del amparo directo, como corolario de la fracción II párrafos tercero y cuarto reglamentados en libro segundo de la Ley de Amparo. La

reforma que se propone es en el sentido de adicionar en la fracción tercera después de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo: "y agrarios".

Y en la fracción V, la adición del inciso e) estableciéndose en ella la materia agraria de las sentencia dictadas por los tribunales agrarios. Lo anterior no se expone como propuesta definitiva, por abocarnos a la ley de amparo, únicamente se menciona la necesidad de ajustar las normas del sistema jurídico mexicano en un mismo sentido.

En la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se establece la competencia de los Unitarios. Del total de las atribuciones establecidas en trece fracciones del artículo 18, las señaladas en las fracciones I, II, IV, VIII, en relación con el artículo 198 de la Ley Agraria, admiten el recurso de revisión el resto, es decir las fracciones III, V, VI, VII, IX, X, XI, XII y XIII. Admiten el amparo directo.

A estos tribunales se les atribuyeron funciones para resolver el contencioso administrativo, con lo que se ha reducido el ámbito de aplicación del amparo agrario contemplado en la ley de la materia. (Andrea Boocanegra Quiroz, Tomo II, páginas 1287 a 1290)

REFORMAS A LA LEY DE AMPARO EN LO CONCERNIENTE A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Alcance del mandato del artículo 33 constitucional en el derecho interno.

1.- La historia del artículo 33 de la Constitución Federal se vincula con una de las nociones de soberanía que se solidifican con el Estado moderno: la potestad del Estado territorial de determinar la permanencia de los extranjeros en su suelo sin mayores consideraciones, aduciéndose casi siempre razones de seguridad nacional. El caso mexicano de la facultad de expulsión de extranjeros se eleva al rango supremo del orden jurídico con la Constitución Federal de 1857¹⁰³, sin embargo la fórmula de la proscripción del juicio previo para su ejecución no se incorpora sino hasta el Congreso Constituyente de 1916-1917¹⁰⁴. En donde la Comisión redactora fue vencida

¹⁰³ El artículo 33 de la Constitución de 1857, señalaba: "son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art. 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª, título 1º de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso". Esta figura fue introducida por el congresista Joaquín Degollado ante los temores de otro congresista el señor Barrera. Por iniciativa de don Ignacio L. Vallarta, la fórmula "Degollado" fue diferida para su estudio, pero en realidad pasó íntegra al texto definitivo. Cfr. Francisco Zarco, Historia del Congreso Constituyente de 1857, edición facsimilar de la edición de 1916. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987, pp. 292 y 293.

¹⁰⁴ De acuerdo al voto particular del congresista Múgica, se podrían haber establecido determinadas causales para la expulsión de extranjeros sin juicio previo, entre las que se encontraban:

- "I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos;
- "II. A los que se dediquen a oficios inmorales. (Toreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etc);
- "III. A los vagos, ebrios consuetudinarios e incapacitados físicamente para el trabajo siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores;
- "IV. A los que en cualquiera forma pongan trabas al Gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad de la misma;
- "V. A los que, en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al Gobierno de la nación;
- "VI. A los que representen capitales clandestinos del clero;
- "VII. A los ministros de los cultos religiosos;
- "VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria. En todos estos casos la determinación que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad no tendrá recurso alguno, y
- "IX. Podrá expulsar en la misma forma a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente, bajo el concepto de que en este último caso, sólo procederá contra dicha resolución el recurso de amparo.

en sus esfuerzos por restringir dicha facultad a favor del Ejecutivo federal y finalmente retiró el texto opositor¹⁰⁵.

2. La expulsión de los extranjeros fue vista hasta la segunda guerra mundial, como una expresión evidente de soberanía, y el ejercicio irresponsable de esta facultad solía dar cierto prestigio a los Estados nacionales. Sin embargo, el creciente desarrollo a nivel internacional de la doctrina de los derechos humanos y su consecuente incorporación en los órdenes domésticos, ha generado el acceso compulsivo de los extranjeros a las instancias nacionales, pues lo contrario conllevaría a la responsabilidad internacional del Estado Territorial.

"Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país, Cfr. Diario de debates, tomo II, Instituto Mexicano de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1985, p. 1126.

¹⁰⁵ La Comisión declaró: "La mayoría de la Comisión acordó que debería suprimirse esta parte del dictamen; la determinación que el Ejecutivo tiene que dictar, en uso de esta facultad, no tendrá recurso alguno, con objeto de los extranjeros que fueren expulsados por el Ejecutivo, en vista de que, según su criterio, fuesen nocivos a la nación, tuviesen el recurso de amparo. Esto hubiera sido sumamente peligroso, porque de esta manera más valdría que no existiera el artículo 33, en el supuesto de que en la mayoría de las veces, la Suprema Corte impediría al Ejecutivo expulsar a algún extranjero, con lo cual se acarrearían serias consecuencias al Gobierno. El voto particular tiende precisamente a subsanar este error. Está conforme el voto particular en que es necesario dejar al Ejecutivo, alguna vez, el derecho absoluto, la gran facultad de poder expulsar a algún extranjero, sin recurso alguno; pero también consideramos que en algunos casos sería muy peligroso que el Ejecutivo estuviese investido de un poder tan amplio para echar del país a cualquier extranjero. Por esa razón, al formular el voto, enmendamos el proyecto haciendo una enumeración de individuos que desde luego caen bajo la sanción del artículo 33, quienes en ningún país tienen garantías. Esas garantías las otorga el dictamen de la mayoría. Nosotros las quitamos, y restringimos las facultades dadas al Ejecutivo para poder expulsar a cualquier extranjero, poniéndolo en condiciones de poder obrar cuerdamente cuando expulse a alguno de los que se enumeran en la fracción, que son perniciosos no sólo en México, sino en cualquier parte del mundo." Ibidem, pp. 1127 y 1128. Finalmente la votación del dictamen en la que se suprimió definitivamente el voto particular se hizo de manera más sumaria, ibidem, pp. 1135 y 1136.

3. El elemento sine qua non, para la procedibilidad de la aplicación del artículo 33 constitucional es la extranjería. Huelga decir que no se podrían expulsar a los nacionales mexicanos en uso de tal facultad. Consecuente con lo anterior, la extranjería debe quedar plenamente comprobada para el ejercicio de la facultad del Ejecutivo de la Unión relativa a la expulsión so riesgo de expulsar a los propios nacionales, empero, la nacionalidad no es un hecho físico que distinga a los hombres como lo pudiera ser el color de la piel o la estatura, sino que si el Estado es una construcción jurídica, la membresía a dicho Estado es una ficción de derecho. En consecuencia la nacionalidad, noción estrictamente jurídica es una cualidad que debe ser cabalmente demostrada ante el juzgador antes de activar los procedimientos del artículo 33 en estudio, y es precisamente tal demostración lo que escapa a cualquier procedimiento sumarísimo sin vulnerar el resto de los derechos subjetivos públicos previstos por la propia Constitución.

4. Cuando el artículo 33 de la Constitución prevé que la expulsión se hará sin juicio previo, vincula estrictamente la improcedente de dicho juicio respecto de la referida expulsión¹⁰⁶. En otras palabras, la omisión de la

¹⁰⁶ Esta interpretación fue cabalmente desarrollada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al siguiente error: "EXTRANJEROS, SU EXPULSIÓN DEBE SER JUSTIFICADA. El artículo 1º de la Constitución Federal, establece la protección de ésta para todo individuo, esto es, para mexicanos y extranjeros, sin distinción de ninguna naturaleza. Igualmente previene que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución señala. Los artículos 103, fracción I, y 107, que establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre los individuos o personas a quienes alcanzan esa protección. Por tanto, si el artículo 33 de la propia Carta Fundamental, faculta al Ejecutivo de la Unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente sin necesidad de previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no exime a dicho alto funcionario, de la obligación que tiene, como

garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 de la Carta Federal se relaciona exclusivamente a las causales de la expulsión – suponiendo que éstas estuviesen nítidamente determinadas y la extranjería del sujeto irrefutablemente comprobada -, de ninguna manera a las cuestiones periféricas tales como la detención o las formalidades del procedimiento las cuales deben continuar incólumes hasta el momento en que sobreviniese el decreto del Ejecutivo declarando la expulsión, en donde para que el mandato del artículo 33 sea posible, deben lógicamente suspenderse las demás instancias procesales, a efecto de que aquélla se haga inmediatamente como lo exige el multicitado artículo 33¹⁰⁷. También debe estudiarse al detalle el alcance de la palabra “previo”, pues es de inferirse que si la proscripción de la garantía de audiencia es preliminar, dicho

toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia Constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones, conforme al artículo 103, fracción I, expresados, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva.” *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, tomo LXXXIX, p. 567.

¹⁰⁷ En opinión del profesor Burgoa; “[...] Sin embargo, aunque el Presidente de la República no tiene la obligación de escuchar en defensa al extranjero previamente a la emisión del acuerdo expulsorio, si está sujeto a la garantía de motivación legal que consagra el artículo 16 constitucional, en el sentido de que dicho funcionario debe basar la estimación sobre la inconveniencia de que aquél permanezca en el país, en datos, hechos o circunstancias, objetivos reales o trascendentes que la justifiquen, factores todos estos que deben ser apreciados prudente y racionalmente por el Ejecutivo Federal [...] Debe enfatizarse, además, que el extranjero, frente a la aplicación del artículo 33 constitucional, está legitimado para promover el juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión, en cuya demanda pueden invocarse hipotéticamente como violadas todas las garantías del gobernado con excepción de la de audiencia, la que, según dijimos, no condiciona dicho acto de autoridad.” *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, tercera edición, México 1979, pp. 124 y 125. Cabe destacar que el mismo autor reitera el contenido del artículo 33 en su interesante obra de lege ferenda: *Renovación de la Constitución de 1917*, edición del Instituto Mexicano del Amparo, México 1994, p. 62. En el mismo sentido véase: Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México 1995, p. 170.

derecho queda a salvo para ser ejercitado de manera ulterior. En este sentido, el sujeto expulsado podrá interponer todos los medios de defensa que le concede el orden jurídico a través de su representante legal en México, una vez realizada la expulsión.

5. En el derecho internacional, la permanencia del postulado constitucional mexicano de la facultad expulsoria del Ejecutivo Federal sin juicio previo conlleva en un mundo en pleno desarrollo de la doctrina de los derechos humanos, a que como consecuencia del principio de reciprocidad los nacionales de México sean objeto de la aplicación casi exclusiva en el extranjero de la fórmula de proscripción de juicio previo para su expulsión. Ciertamente la vieja fórmula de la reciprocidad en tratándose de derechos humanos a nivel internacional no responde más a las permisiones que el derecho internacional general otorga, pues el incumplimiento de una de las partes en dicho rubro no habilita automáticamente a la otra a actuar en el mismo sentido conculcatorio dada la jerarquía de tales derechos en el sistema internacional, sin embargo, no obstante que fuese factible la puesta en marcha de los lentos mecanismos de responsabilidad respectivos, la posibilidad de que los Estados afectados utilicen unilateralmente los procedimientos de represalias, permanece potencialmente.

6. Dado el actual sistema constitucional de la doble nacionalidad contenido en el artículo 32 de la Constitución General de la República, nuestra problemática se agrava, pues para el ejercicio de la facultad expulsoria del Ejecutivo, complejas cuestiones de derecho conflictual internacional deberán quedar resueltas de manera preliminar, antes de que se pueda considerar de manera categórica ambos determinados sujetos

como extranjeros, y hasta entonces accionar la habilitación del artículo 33 constitucional. Ciertamente este tipo de problemas propios del llamado Derecho Internacional Privado suelen ser de calificación administrativa o judicial lenta y ruinosa, pero la cohabitación del nuevo artículo 32 constitucional con el añejo artículo 33, nos imponen nuevas realidades de interpretación armónica. Para el Derecho Internacional por su parte, la atribución formal de la nacionalidad mexicana a un sujeto no implica de manera ineludible la imposibilidad de su expulsión, cuando aquélla fuese completamente ficticia y casual. El propio Derecho de Gentes resuelve este problema mediante la regla conocida como de la nacionalidad efectiva¹⁰⁸. Empero, resulta evidente que todo lo anterior requiere de una valoración judicial erudita antes de que la expulsión fuese jurídicamente viable.

El artículo 33 constitucional en el derecho internacional general.

7. La perspectiva del Derecho Internacional respecto del mismo fenómeno se antoja mucho más severa, aun cuando en último de los rigores, en el estado actual de desarrollo, ciertamente la expulsión ordenada de extranjeros por los Estados nacionales no vulnera el Derecho Internacional. Como indicamos en el apartado anterior, el Derecho Internacional hasta el siglo diecinueve aceptada sin discusión, la facultad de los Estados miembros de la comunidad internacional de actuar sin mayores miramientos en la expulsión de extranjeros cuando los considerase indeseables. Como indicamos líneas arriba, la evolución de la doctrina

¹⁰⁸ Cfr. *Nottebohm case*, Judgment, I.C.J.. Reports 1955, p. 23.

internacional de los derechos humanos impone diversos valladares a tales prácticas.

8. La práctica de algunos Estados a nivel internacional tampoco es muy distinta; los Estados Unidos, Francia, Suiza¹⁰⁹, entre otros, son verdaderos campeones de la expulsión de extranjeros, particularmente por cuestiones de legal estancia, jamás por narcotráfico o terrorismo, pues en estos delitos la moda del derecho penal comparado es la de reclamar el derecho soberano a ajusticiar a narcotraficantes o terroristas. En Francia por ejemplo también se considera la expulsión como un acto de gobierno insusceptible de recurso contencioso, empero, se empieza a establecer una tendencia a la posibilidad de contienda judicial dependiendo del país de origen del extranjero (se infiera que por los compromisos internacionales en la materia adquiridos por el Estado territorial). En este sentido, las expulsiones que este país realiza implican un verdadero escollo de discriminaciones, pues el citado privilegio del Ejecutivo en materia de

¹⁰⁹ El artículo 79 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, establece: "La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse." Estrictamente hablando, se trata también de una expulsión sin juicio previo, ya que la propia doctrina constitucional suiza la distingue de la "expulsión judicial" en donde los tribunales sí intervienen de acuerdo a los artículos 104, fracción II y 335, del Código Penal; o incluso la "administrativa" de acuerdo al artículo 10 de la Ley de 1931/1948, realizable por las autoridades cantonales. La expulsión administrativa de acuerdo al artículo 10B de la ley en cita, se declara: "[....] dont la conduite, dans son ensemble, et les actes permettent de conclure qu'il en veut pas s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui offre l'hospitalité ou qu'il n'en est pas capable". Según el principal autor de derechos constitucional suizo: "L'expulsion administrative, dans le premier cas, en double pas à punir l'individu. Elle peut donc être décidée même si le juge pénal y a renoncé". Cfr. Jean-Francois Aubert. Traité de droit constitutionnel suisse, éditions Ides et Calndes, Neuchâtel, Suisse 1967, tomo I, p. 386. Difícilmente se puede establecer alguna diferencia con la fórmula de expulsión sin juicio previo del artículo 33 de la Constitución Federal mexicana.

expulsión, comienza a limitarse a países ajenos al sistema de la Unión Europea.

9. En realidad el derecho internacional acepta que todos los Estados se reservan el derecho de expulsar a los extranjeros cuya permanencia en su territorio amenace el orden público¹¹⁰. En este sentido es preciso distinguir la facultad que el derecho internacional reconoce de expulsar extranjeros respecto de la posibilidad de que tal expulsión se realice "...sin necesidad de juicio previo..." como lo establece nuestra Constitución, sin que lo anterior contravenga al derecho internacional general o regional¹¹¹.

10. La licitud de las expulsiones de los extranjeros ante el derecho internacional podría derivar del propio artículo 12, numeral 3, del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos¹¹², realizado en el seno del sistema de la Naciones Unidas. De su lectura se deriva que los Estados deben respetar el derecho de toda persona (incluyendo a los extranjeros) a permanecer en el país de su elección, salvo cuando se actualicen hipótesis muy puntuales tales como proteger la seguridad nacional, el orden público,

¹¹⁰ Cfr. Nguyen, Quoc Dinh, *Droit international public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1992, pág. 648.

¹¹¹ Al parecer a nivel interamericano la problemática no es del todo grave, dado que la reserva mexicana a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, referida al artículo 33 constitucional ha sido considerada lícita desde el punto de vista del derecho internacional regional. Como es sabido dicha reserva reza: "1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocer como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62-1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Énfasis añadido). Cfr. Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1999.

la salud o la moralidad públicas, o los derechos y libertades del prójimo, y sean compatibles con los otros derechos reconocidos por el referido Pacto¹¹³. Los casos que el Pacto establece como excepciones son tan amplios que cualquier Estado los puede argüir con facilidad al momento de justificar una excepción, por lo que es de suponerse que tal habilitación es lo suficientemente amplia como para que consideremos como lícita la práctica de la expulsión de extranjeros. Sin embargo, lo que no ha quedado resuelto es si la multicitada práctica de expulsión sin mediar juicio sobre las razones de tal determinación, vulnera o no el derecho internacional en el rubro de los derechos humanos.

11. El principio jurídico que establece que todos los individuos deben gozar de las garantías de un juicio, en el que cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento se les permita ser escuchados en su defensa y donde se hayan valorado cabalmente las pruebas ofrecidas en su descargo, es un principio que en la actualidad rebasa a un orden jurídico determinado para ser uno de los valores esenciales de la cultura universal contemporánea. Tan es así que cuando en la actualidad presenciamos que en cualquier Estado de la comunidad internacional dicho principio se

¹¹² Adoptada y abierta a firma, ratificación y a adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, cfr. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1981.

¹¹³ En efecto, el texto del artículo 12 del Pacto en lo conducente es como sigue:

Cualquier persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene el derecho a circular en él libremente, y a escoger libremente su residencia.

Toda persona es libre para abandonar cualquier país, incluyendo el suyo.

Los derechos arriba mencionados no pueden ser objeto de restricciones mas que cuando se encuentren previstos por la ley, sean necesarios para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moralidad públicas, o los derechos y libertades del prójimo, y sean compatibles con los otros derechos reconocidos por el presente Pacto.

encuentra ausente por cualquiera de sus formas de hacerse nugatorio, la comunidad internacional reacciona con repugnancia¹¹⁴. El derecho internacional tutela la referida garantía tanto mediante el artículo 8 de la Declaración universal de Derechos Humanos¹¹⁵, como en el artículo 14 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, en donde se reitera de manera general el derecho al acceso a las jurisdicciones¹¹⁶.

12. Otra limitante que consideramos existe respecto de la procedencia de medios de control de la constitucionalidad respecto del artículo 33, se surte a partir del espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹⁷, dado que la expulsión de alguno de los padres, su deportación por no acreditar la legal estancia o cualquier otro problema jurídico internacional que conlleve la separación de un niño respecto de sus padres, su imposibilidad de acceder a la educación, sistemas de salud o implicase marginación para el menor, devienen en violaciones de la referida Convención de la que México es parte.

(El subrayado es nuestro).

¹¹⁴ Baste recordar el remedo de juicio al que fue sometido el señor Ceaucescu, ex presidente de la República socialista de Rumania, en el invierno de 1989, cuando de manera sumaria se le procesó por un tribunal ad hoc, sin valoración de pruebas, de manera conjunta con otro individuo (su cónyuge), sin posibilidades de apelación, etcétera. La "sentencia" ya esperada fue la ejecución de los señores Ceaucescu, lo que sirvió de testimonio del grado de salvajismo al que se pueden llegar cuando las garantías de audiencia y debido proceso se ignoran sin más.

¹¹⁵ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

¹¹⁶ El artículo 8 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos establece: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley.

¹¹⁷ Asamblea General, 20 de noviembre de 1989, en vigor a nivel multilateral a partir del 2 de septiembre de 1990. Para México, cfr. Diario Oficial de la Federación 25 de enero de 1991. Tal es a nuestro juicio el sentido, verbigracia, del artículo 9 de ella referida Convención.

13. Conclusiones y propuesta de texto:

En nuestra opinión la subsistencia del artículo 33 constitucional en nuestro orden jurídico y el Derecho Internacional, pasa necesariamente por su modernización y por su interpretación armónica con otros preceptos de la propia Constitución Federal (artículo 32); así como de diversos instrumentos convencionales de los que México es parte y en general de la altura del Derecho Internacional contemporáneo en materia de derechos humanos. Respetuosamente proponemos a esa Comisión de Estudio de la nueva Ley de Amparo, una reforma legal en la materia que quizá podrá coadyuvar en esta empresa.

En materia de términos procesales:

Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

....

....

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días. El mismo plazo se computará en tratándose de resoluciones dictadas por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 33 de

la Constitución, aun cuando el extranjero afectado ya haya abandonado el territorio nacional.

En materia de improcedencia del juicio de amparo:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

XVII. bis. Cuando se trate de resoluciones dictadas por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 33 de la Constitución. Se exceptúa de dicha improcedencia, las resoluciones que a juicio del juez de Distrito, contuviesen vicios formales notoriamente insalvables tales como deficiencias en la identidad de la persona o de la atribución de su nacionalidad extranjera, cuando su expulsión suponga la desintegración de sus relaciones con menores de edad bajo su custodia, o cuando se acredita la existencia de un conflicto de normas de doble nacionalidad del individuo, en donde bajo cualquier título legal pudiese gozar al propio tiempo de la nacionalidad mexicana.(Juan de Dios Gutiérrez Baylón, Tomo II, páginas 1293 a 1305)

NUEVA VÍA CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCIÓN, DENUNCIEN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

SUMARIO.- El juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.- Supremacía Constitucional y Control

difuso de la Constitución.- Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes.- Conclusiones.

EL JUICIO DE AMPARO, LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

La vía para combatir por los particulares la expedición y aplicación de una Ley inconstitucional es el juicio de amparo, a que se refieren los artículos 103, y 107, del Pacto Federal y la Ley Reglamentaria de dichos preceptos.

Entre otros principios que rigen el juicio de amparo se encuentran el que debe promoverse por la parte que se considere agraviada, y el de relatividad de la sentencia que se pronuncie.

El órgano político, a través de las autoridades expresamente facultadas por la Ley y en los términos que la misma establece, puede combatir a través de las acciones y controversias constitucionales la inconstitucionalidad de la Ley, como lo prescribe el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

Este procedimiento no está al alcance de la sociedad, ni de los juzgadores que tengan que decidir las controversias que les someten los particulares conforme al artículo 17, constitucional.

Una diferencia sustancial en cuanto a las consecuencias de la decisión que resuelva anular una norma ordinaria, consiste en que cuando se promueva por la federación o por los estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional y la resolución hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, tendrá efectos generales, aquí no se da la relatividad.

No obstante la singular importancia del juicio de amparo, como institución jurídica mexicana protectora de las garantías individuales, contra actos y contra leyes inconstitucionales, así como el gran avance que con motivo de la modificación al artículo 105 constitucional, se dio en 1994, en los términos que ese precepto y su ley reglamentaria determinan, se considera que no se ha agotado la gran labor que debe desplegar el Poder Judicial Federal en materia de protección a los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

En efecto, los antecedentes de la defensa de la Constitución en México se encuentran en los orígenes del juicio de amparo, cuando formuló su voto particular Don Mariano Otero, en el cual propuso la creación del juicio de amparo, debido a que una de las carencias de la Constitución de 1824 era precisamente la falta de una institución jurídica que restableciera el orden constitucional violado por alguna autoridad.

La fórmula Otero es dual y bien clara. Sobre todo en lo que se refiere a procedimientos para oponerse a leyes que contradicen a la Constitución:

1. La ley que se pretenda aplicar a una persona (física o moral), y que ésta aprecie como inconstitucional. El afectado alega agravio personal y directo,

y solicita que la ley anticonstitucional no se le aplique a él. Si el Poder Judicial Federal finalmente aprecia como fundado el agravio, así lo declara, y ordena que no se aplique al quejoso. Esta declaración sólo favorece al demandante, y a nadie más; tiene efectos relativos. 2. Ley que se aprecia inconstitucional o por una persona, sino por un órgano oficial. Plantea éste su impugnación ante el Senado. Este ordena se consulte a todos los cuerpos legislativos de los Estados federados, y envíen su opinión a la Suprema Corte. Esta última simplemente homologa los votos, y declara el resultado. El Congreso, -que no actúa inter partes, sino en evaluación de la ley impugnada-, declara si es el caso que la disposición es inconstitucional, y la invalida, o sea le da efectos erga omnes. Esta es la verdadera Fórmula de Otero, que es aprobada por el Congreso Constituyente de 1847, el cual la incluye en el Acta de reformas del mismo año.¹¹⁸

El juicio de amparo había sido incorporado en la Constitución yucateca de 1841 por el ilustre Manuel Crescencio Rejón.

El juicio de amparo era un medio de control de la constitucionalidad y tomó su nombre del juicio sumarísimo de amparo instituido en la colonia para recuperar los derechos que se le arrebataban al particular.

Al respecto es importante resaltar el contenido de las disposiciones de la Constitución Política del estado libre y soberano de Yucatán, promulgada el 16 de mayo de 1841¹¹⁹, la que en su artículo 8º estableció: "Los jueces de

¹¹⁸ V. Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997. pp 10 y 11.

¹¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón*. Primera edición. Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1960. pp. 95 a 116.

primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquier funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados."

Por otra parte, la disposición de tutela de los derechos era extensiva a los casos en los que los actos de los jueces fueran violatorios de esas garantías. En efecto, el artículo 9º dispuso lo siguiente:

"De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías."

La Constitución yucateca estableció la composición de la Corte suprema de justicia de la siguiente manera en el artículo 60:

"La corte suprema se compondrá de tres ministros y un fiscal; necesitándose para obtener este ministerio, ser ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos, vecindado en el estado con residencia continua de cinco años, tener treinta y cinco años cumplidos de edad, ser letrado y haber ejercido esta profesión ocho años a lo menos.

Cualquiera vacante que ocurra se llenará proponiendo a la cámara de diputados tres individuos que reúnan las circunstancias indicadas y eligiendo el senado, de los tres, uno para la plaza de fiscal."

Con la finalidad de hacer efectiva la protección de los derechos establecidos en la Constitución y establecer la facultad de la Corte para tutelar las garantías contenidas en el artículo 8 de la Constitución yucateca la propia carta fundamental dispuso:

"Art. 62. Corresponde a este tribunal reunido:

1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en la que la constitución hubiese sido violada.

2º. Iniciar leyes y decretos para la mejora de la legislación civil y penal, y de los procedimientos judiciales.

3º. Nombrar sus subalternos y dependientes respectivos, y a los jueces letrados y asesores, arreglándose a lo que dispongan las leyes."

En la sesión del 4 de mayo de 1847, en el seno del Congreso Constituyente fue aprobado por 57 votos el artículo 19, del Acta Constitutiva y de Reformas, jurada y promulgada el 21 de mayo de 1847, dio existencia al juicio de amparo que fue recogido por los artículos 101, y 102, de la Constitución de 1857.

Los Tribunales Colegiados son la última instancia de todos los juicios que se resuelven por todos los organismos que desempeñan la función jurisdiccional, aunque no estén integrados al Poder Judicial y es posible con fundamento en la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo que todos estos casos lleguen a la Suprema Corte.

El problema se origina porque se cree que es obligación de la Judicatura Federal impartir justicia, principalmente a los pobres, y con este propósito se han creado muchos supuestos de suplencia de la queja deficiente para que la justicia pueda alcanzar a todos. La procedencia del amparo indirecto es indiscriminada, y si a ello se agrega que los Tribunales Colegiados deben resolver sobre inconstitucionalidad de leyes en amparo directo y de revisiones de amparo indirecto en los casos de las fracciones II, III, IV, V del artículo 114 de la Ley de Amparo, entonces se entiende el por qué no pueden con esta carga de trabajo los ya más de doscientos Tribunales Colegiados existentes, y a este paso nunca se detendrá el crecimiento de la Judicatura Federal. La Judicatura Federal ha impreso un sello populista a su actuación.

2.- EL DEBER SER DE LA JUDICATURA FEDERAL.

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional la Judicatura Federal a través del juicio de amparo debe controlar la aplicación de las palabras o expresiones de todas las leyes, desde la Constitución que también es ley hasta el último Bando de Policía y Buen Gobierno. Cuando la ley no sea clara y admita más de una interpretación la Judicatura Federal debe proporcionarnos el único sentido o glosa del texto legal; en los casos

en que existan lagunas en la ley para resolver el caso justiciable, sólo la Judicatura Federal nos puede señalar con carácter vinculatorio cuáles son los principios o lineamientos generales de nuestro sistema jurídico que deben invocarse para suplir la falta de ley expresa en el caso específico. En la medida que cumpla con este cometido (creando jurisprudencia) debe obligarse o imponer que todos los casos iguales se resuelvan uniformemente. Así, la función de la Judicatura Federal no es la de impartir justicia sino la de salvaguardar la ley, dándole un único sentido o significado y que esta particular interpretación se aplique de manera uniforme a todos los casos iguales.

Cierto es que el control directo de la legalidad beneficia indirectamente a alguna de las partes en el juicio natural, pero esta circunstancia no debe llevar a invertir o confundir el deber ser de la Judicatura Federal: Su función es proteger o controlar la ley, no impartir justicia.

La garantía contenida en el artículo 17 Constitucional de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los casos que fijen las leyes y que ésta debe ser gratuita; se refiere a los Tribunales Ordinarios. La Judicatura Federal tiene como función controlar la ley proporcionándonos una sola interpretación e imponer su aplicación uniforme para casos iguales (debe legislarse como delito de los jueces ordinarios el no aplicar o desentenderse de la jurisprudencia y también el de no resolver todas las cuestiones materia de litigio, es decir, debe ser delito no cumplir con el principio de exhaustividad, independientemente de que esto pueda ser modificado por el

Tribunal de Alzada, y por supuesto, también debe ser delito que los Tribunales de segunda instancia no resuelvan todas las cuestiones planteadas en la expresión de agravios).

3.- CONSECUENCIAS DE LA CONFUSION.

El haber convertido a la Judicatura Federal en la última instancia de todos los juicios, se ha traducido en la peor de las injusticias: EL REZAGO. El dedicarse a impartir justicia y posponerla por carga de trabajo y falta de jueces, es la mejor forma de promover el amparo directo como recurso dilatorio para que no se cumplan las sentencias ¿Qué significado le dará la Judicatura Federal al artículo 426, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles que dispone que hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria. Causan ejecutoria por ministerio de Ley: II. Las sentencias de segunda instancia?

El rezago ha pretendido combatirse con el siguiente sucinto itinerario.

- a) Se crea la Suprema Corte con once Ministros.
- b) Por el rezago en 1928 se eleva el número de sus Ministros a dieciséis y se crean tres Salas de cinco miembros cada una.
- c) Por el rezago en 1934 se aumenta el número de Ministros a veintiuno y se crea la Sala Laboral.

d) Por el rezago a finales de 1943 existen más de diecinueve mil asuntos sin resolver, de los cuales doce mil ochocientos setenta y dos son civiles.

e) Para resolver el rezago en 1944 el Congreso de la Unión aprobó reformas a la Constitución, pero no fueron ratificadas por las Legislaturas locales o estatales.

f) Por el rezago se crea la Sala Auxiliar con cinco Ministros Supernumerarios para ayudar sólo a la Sala Civil y se legisla la caducidad de la instancia por inactividad procesal, aunque la inactividad es de los Tribunales de Amparo por exceso de asuntos.

g) En 1950 el rezago ascendía a treinta y siete mil ochocientos ochenta y un casos.

h) Para combatir el rezago se crean los Tribunales Colegiados.

i) A finales de 1999 violentando la ley se nombran Magistrados y Jueces de Distrito, creando así nuevos Tribunales Colegiados para combatir el rezago. El Presidente de la Corte da cifras de rezago en materia penal para justificar los ilegales nombramientos.

Esta es la consecuencia de convertir a la Judicatura Federal en impartidora de Justicia, apartándola en esta materia de su facultad exclusiva de órgano de control de la Ley.

Para hacer parecer que el problema del rezago no existe, la Suprema Corte que sólo debe hablar a través de la sabiduría de sus sentencias, ha iniciado una campaña publicitaria en la que se agiganta la figura del Doctor Zedillo y se pierde, la del Presidente de la Corte; el texto se encabeza a ocho columnas.

TENEMOS LA CONFIANZA CIUDADANA: GÓNGORA

Y luego las mentiras a repetir mil veces a cargo del presupuesto de la Judicatura Federal con estilo goebbeliano

“Apertura y transparencia, compromiso de la Judicatura Federal”.

“El PJF, más confiable e independiente que nunca”.

“No hay desarrollo ni democracia sin un sistema judicial eficiente”.

“Los Juzgadores comprometidos con la justicia”.

“Acercamos la justicia, cada vez más, al ciudadano”.

“Contamos ya con 366 órganos jurisdiccionales”.

“En 1999, Juzgados y Tribunales recibieron quinientos - siete mil quinientos treinta y siete asuntos” (no ponen si 200 mil o cuántos asuntos no están resueltos).

“Seleccionamos este año a 87 Magistrados y a 40 Jueces”.

“Nuestro reto: Una justicia más pronta y expedita”.

7.- LEGISLACIÓN UNIFORME.

Para que desaparezca la dislocación de nuestro sistema jurídico, como sucede con la clasificación de los delitos graves, todas las Legislaturas deben celebrar un acuerdo de coordinación, para que con su participación se propongan códigos o leyes adjetivas y sustantivas tipo o paradigma en todas las materias, que luego aprobarán en cada Entidad Federativa, ya que sólo así se puede crear una justicia igual para todos los mexicanos. **(Carlos A. Cruz Morales, Tomo III, páginas 1581 a 1593 y 1595)**

3.- Siguiendo las ideas expuestas por Don José F. Ramírez en su voto particular de 1840, sería conveniente otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes en materia de su competencia y de que el presupuesto del Poder Judicial Federal no dependa de lo que quieran darle el ejecutivo o el legislativo¹²³, sino que tenga una partida predeterminada del presupuesto de egresos, claro está

¹²³ Este criterio lo ratifiqué con motivo de la reducción al presupuesto al Poder Judicial Federal, que se hizo como resultado de las “concertaciones” que se hizo entre el ejecutivo federal y los legisladores de la mayoría y de la oposición, para aprobar el presupuesto de egresos para el año 2000, pues las partidas que el ejecutivo no pudo obtener en un primer momento porque los recursos para sufragarlas la oposición los destino a otros conceptos, el Presidente las obtuvo reduciendo el presupuesto del Poder Judicial, lo que parece que no le importó mucho a los legisladores, tanto de mayoría como de oposición, pero eso sí todos ellos critican las deficiencias de la justicia y el retardo en su impartición.

que ello implicaría una reforma constitucional, que en su caso sería de las pocas que estarían justificadas.

Respecto a la facultad para iniciar leyes hay senadores, incluso algunos que fueron ministros del Poder Judicial Federal, que se han opuesto alegando que si la Corte es la autora de la ley por haber ejercido la facultad de iniciarla, implícitamente se estaría pronunciando sobre su constitucionalidad lo que haría nugatorios los juicios que se interpusieran en contra de ella, e incluso siguiendo este pensamiento podría afirmarse que los ministros que hubieren participado en la iniciativa, estarían impedidos para conocer de la controversia constitucional que se interpusiere en contra de la norma producto de ella.

Considero errónea la opinión expresada en el párrafo anterior, pues el hecho de que la Suprema Corte haya iniciado un proyecto de ley, no quiere decir que el legislativo lo apruebe tal y como le fue propuesto, pues seguramente habrá modificaciones de mayor o menor relevancia, lo que hará que la ley aprobada, no sea idéntica al proyecto que recibió, lo que implica que habrá variantes a lo propuesto por el Poder Judicial y sobre éstas, evidentemente que la Corte no se habría pronunciado y no podría existir impedimento de los ministros. Además la historia del Poder Judicial Federal, enseña que sus criterios no son inamovibles, pues hay innumerables casos en los ha cambiado, simplemente por estimar que era erróneo, que las circunstancias cambiaron o porque cambiaron los ministros.

En estas condiciones creo que debe acabarse con esos temores y tener un mejor concepto de los integrantes de esos poder, especialmente de los ministros.

4.- Aunque no está considerado en la convocatoria, sería pertinente no solo reformar o expedir una nueva Ley de Amparo. Si en verdad se considera la necesidad de un nuevo ordenamiento, una de sus mejores justificaciones sería unificar a la Leyes Reglamentarias de los artículos 103 y 107 Constitucionales, con la del artículo 105 de la ley fundamental.

En efecto el juicio de garantías y las mal llamadas¹²⁴ controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, son controversias constitucionales que con las diferencias pertinentes, deben ser objeto de un proceso constitucional, por ello debería expedirse un Código de Procedimientos Constitucionales que regulara a las tres instituciones, en la que de ser posible se establecieran reglas comunes a los tres juicios y sólo en lo que no pudieran coincidir se establecieran reglas especiales. De hecho si uno estudia la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se puede percibir claramente que se utilizó como modelo la Ley de Amparo. **(Jorge Antonio Galindo Monroy, Tomo III, páginas 1617 a 1619)**

Más grave aún es la caducidad de la ejecución de las sentencias de amparo, pues es inexplicable que se piense que su ejecución puede caducar, máxime cuando por la materia de que se trata, en muchas

ocasiones la responsables es la culpable de la tardanza o retraso en su cumplimiento, por lo que más que adicionarse la Ley de Amparo sobre la caducidad de la ejecución de las sentencias, lo que debería es proponerse la eliminación del último párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional. (Jorge Antonio Galindo Monroy, Tomo III, pagina 1640)

PRIMERO.- es incuestionable la formidable lucha de todos los días de este altísimo tribunal en la consolidación de la independencia del poder judicial federal; de ahí que resulte conteste con tan señalada preocupación, fijar las bases constitucionales que permitan una mayor solidez y dinámica en la estructura y funciones como entidad independiente de los tribunales federales, evitando que intereses ajenos a los altos fines de la justicia, a pretexto de invocar los primigenios del estado nacional mexicano, atenten contra el estado de derecho de la vida republicana; así, proponemos:

1).- proveer el artículo 71 de la constitución general de la república, con la adición de la fracción IV que así ordenaría:

"artículo 71.- el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- ...

II.-...

III.-...

IV.- A la suprema corte de justicia de la nación a través de su presidente, sólo para el efecto de proponer directamente al congreso federal su proyecto de presupuesto de egresos, contando en tal instancia por sí o

¹²⁴ Hago esta afirmación porque el juicio de garantías, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, son todos ellos controversias constitucionales que se inician en ejercicio de

por su representación legal con derecho de voz en las sesiones correspondientes".

2).- definir e instituir constitucionalmente la razón de estado, como caso de excepción en la aplicación general del derecho; así proponemos la incorporación a la constitución general de la república del artículo 29 bis, que ordenaría lo siguiente:

"artículo 29 bis.- en los casos de controversias a las que se refieren los artículos 103 y 107 de esta ley constitucional, por leyes o actos de autoridad que atenten contra los valores fundamentales del estado mexicano, procederá, con intervención del ejecutivo federal, las cámaras del congreso de la unión y de la suprema corte de justicia de la nación, la declaración de razón de estado en los términos que fije la ley reglamentaria". (Jesús González Moreno, Tomo III, páginas 1804 y 1805)

Cuarto.- la afirmación constitucional del juicio de amparo, demanda un acucioso estudio reservado al elevado talento de vuestras señorías y de otros juristas verdaderamente calificados del país, pero lo cierto es que en los procedimientos de amparo se surten, en forma reiterada y constante, violaciones a la norma constitucional no definidas ni contenidas en el propio capítulo I de las garantías individuales; de ahí que resulte menester, a fin de evitar los constantes y también reiterados estados de indefensión en que tal omisión coloca a las partes de los juicios de amparo, proveer la reforma del

"Art. 19.- Los tribunales de la federación ampararan á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley ó del acto que lo motivare"

Suficientemente discutido, hubo lugar a votar, y se aprobó por los 57 Sres. Siguiendo: Agredo, Aguilar, Aguirre, Alcalde, Alvares, Banda, Barandiarán, Bárcena, Bermudez, Buenrostro (D. Manuel), cañas, Cardoso, Carrasquedo, Castro, Echaiz, Echeverría, Escudero, Flores, Galidno, García Rojas, González Fentes, Gutiérrez Correa, Herrera (D. Joaquín), Herrera Campos, Jauregui, Lacunza, Lafragua, Lanuza, Muñoz (D. Manuel), Muñoz Campuzano, Muñoz Ledo, Noriega, Orteeega (sic), Ortiz de Zárate, Otero, Oton, Paez, Parra, Ramírez España, Riva palacio, Rivera Lopez, Robredo, Romero [D Vicente], Rosda, Rubio, Salonio, Sañudo, Talavera, Terreros, Torres, Urqidi, Valle, Yañez, Zapta [D. Manuel], Zetina Abad y Zíncúnegui; contra los Sres. Arriola, Benites, Carbajal, Castillejos, Gamboa, Garmendia, Gómez [D. Trinidad], Iturribarría, Juárez, Morales, Palacio [D. Ricardo], Verdugo, Villada y Zubieta...

Es copia, México Mayo 4 de 1847. J.N. Espinoza de los Monteros."¹²⁰

¹²⁰ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. Comp. *La reforma del Estado Federal. Acta de Reformas de 1847*. Primera edición. UNAM México 1998. pp. 787 y 788

El principio de relatividad de la sentencia de amparo se refiere a que la sentencia pronunciada en el juicio de amparo solamente surte efectos entre las partes que intervinieron en el proceso mismo, sin que otro gobernado pueda beneficiarse con la determinación de la Justicia de la Unión de amparar y proteger al quejoso, a este principio se le ha denominado “fórmula Otero”, puesto que fue el ilustre jurisconsulto quien lo estableció mediante el voto particular que posteriormente daría origen al Acta constitutiva y de reformas de mayo de 1847; dicho documento estableció que la sentencia en que se decretara la inconstitucionalidad de un acto de autoridad solamente haría la declaratoria de mérito sobre el caso particular sometido a su jurisdicción, sin que fuera posible una declaración general sobre el acto de autoridad imputado. Cabe recordar que el principio ya se encontraba en el proyecto de Constitución yucateca de Manuel Crescencio Rejón y que existía un control constitucional por órgano político que bien pudo ser el motivo determinante para que la sentencia de amparo sólo tuviera efectos limitados en relación con las leyes, por lo que al dejar de tener existencia jurídica dicha institución hizo necesaria la extensión de los efectos de la jurisprudencia en materia de leyes inconstitucionales.

Sin embargo, las autoridades judiciales en su delicada y destacada labor de aplicar el derecho e impartir justicia advierten en ciertos casos, al llevar a cabo ésta, que la ley ordinaria que regula el asunto y que deben aplicar, transgrede alguna de las garantías individuales que tutela la Constitución Federal, sin embargo, no pueden dejar de estarse a dicha norma ordinaria, porque no ha sido objeto de examen por las autoridades federales y por ende no se ha emitido determinación que declare la inconstitucionalidad. Como consecuencia, se ven obligados a aplicar una

disposición o disposiciones de esa naturaleza, pese a que advierte que es o son transgresoras, como se apunta, de alguna norma constitucional.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN

Los antecedentes históricos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

El artículo 237, del decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, dispuso que entre tanto la representación nacional no dictase o sancionase la Constitución permanente de la Nación, se observará en forma inviolable la Constitución.

"ARTÍCULO 237. Entretanto que la representación nacional de que se trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá el derecho para reclamar las infracciones que notare."

2) El reglamento político del imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822. Quedaban vigentes todas las leyes promulgadas hasta el 24 de febrero de 1821, aboliendo la Constitución española.

3) El acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 en su artículo 24, dispuso: "Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución federal".

4) La Constitución de 4 de octubre de 1824, en su artículo 161, fracción III, estableció: "Cada uno de los estados tiene obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión".

5) El acta de reformas de 1857, promulgada el 5 de abril de 1847, Todos los poderes públicos se arreglarán a ella. Los estados seguirán observando sus constituciones particulares y conforme a ellas renovarán sus poderes.

6) Acta constitutiva y reformas de 18 de mayo de 1847.

7) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1857.

8) Comunicación que dirige José María Lafragua a los gobiernos de los estados del Estatuto Orgánico provisional.

9) Proyecto de Constitución de 16 de junio de 1856.

10) Constitución Política de 5 de febrero de 1857, que en el artículo 126, contiene una redacción al actual, fue aprobado sin discusión.

11) El actual artículo 133, no tuvo antecedentes en el proyecto de Venustiano Carranza. La comisión de Constitución lo presentó con el número 132, a la aprobación del Congreso Constituyente de 1916.

Por reforma de 1934, que condicionó la validez de los tratados, a que ellos estén de acuerdo con la Constitución, el artículo pasó a ser el 133, de la Constitución ubicado en el Título Séptimo, denominado "Previsiones Generales", establece la supremacía constitucional y una escala jerárquica de las diferentes disposiciones generales, abstractas y obligatorias que rigen el país.

Si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado ante la posibilidad de que las normas jurídicas secundarias pudieran contrariarla sin carecer de validez formal, de ahí que surge el interés de analizar el contenido del artículo 133, porque se ha advertido que existe diversidad de criterios en cuanto a la aplicación de este precepto por parte de las autoridades u órganos estatales, cuando existe contraposición entre una ley ordinaria y lo que establece la ley fundamental.

En efecto, el citado precepto establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

La primera parte del artículo, por su forma de redacción, da la apariencia que no sólo la Constitución, sino que también las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, tienen el carácter de supremacía; al respecto diversos constitucionalistas han considerado que la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional y que las leyes que emanan del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, están sujetos a la condición de que no sean atentatorios a la Constitución federal.

De este modo las leyes que emanan del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales pueden ser anulados cuando pugnen con el texto constitucional, y por ende no serán ley suprema; en cambio cuando son acordes a la ley fundamental, tienen supremacía en relación con las demás leyes ordinarias. La hegemonía constitucional queda entonces clara y confirma el proloquio de José María Iglesias, sobre la constitución nada ni nadie.

El principio de Supremacía Constitucional, se reitera además en los artículos 40, y el primer párrafo del 41, ya que estas disposiciones establecen:

"ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos

en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”

“ARTÍCULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Ambos preceptos constituyen enunciados generales y explícitos del principio de supremacía constitucional, por cuanto que se refieren a una ley fundamental, ya que se define la forma de gobierno y se delimita la competencia para el ejercicio de la soberanía.

Ahora bien, el artículo 133, que se refiere al control difuso de la constitución, tiene su antecedente en el artículo seis de la Constitución de los Estados Unidos de América, que sirvió de fuente a los constituyentes mexicanos para redactar el texto de este artículo, destacando que en la Constitución norteamericana existe un control de cualquier acto legislativo repugnante a ella.

En el sistema mexicano, la Suprema Corte de Justicia determinó, como se explicará posteriormente, que no existe tal control de constitucionalidad en el artículo 133 constitucional por parte de las autoridades distintas del Poder Judicial Federal. En la parte conducente del artículo dice: “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha

Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Luego aplicando el precepto en el sentido literal, en la doctrina constitucional algunas opiniones eran en el sentido de que los jueces de los estados estaban facultados para desacatar las leyes ordinarias, cuando éstas resulten contrarias a alguna disposición de la Constitución federal, pero el criterio opuesto, que es el que ha prevalecido, es en el sentido de que el citado artículo 133, no es fuente formal de competencia de los jueces de los estados para ocuparse de aspectos inconstitucionales tratándose de leyes, reglamentos, decretos, circulares, ya que tal facultad está reservada a los Tribunales del Poder Judicial Federal conforme a los artículos 103, 105 fracciones I y II, y 107, o sea que es a instancia de parte agraviada es como se puede hacer la declaración, ya sea deduciendo la acción constitucional mediante el juicio de garantías, promoviendo controversias constitucionales o la acción de inconstitucionalidad según corresponda.

Estas garantías constitucionales de tipo procesal constituyen la forma de defensa de la Constitución, o sea que cuando los particulares, la federación, un estado, el Distrito Federal, un municipio o poderes de un mismo estado, órganos de gobierno del Distrito Federal estimasen que ciertas leyes ordinarias afecten intereses institucionales por ser contraventoras de la Constitución Federal, están en aptitud de plantear ya sea la acción de controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, a efecto de que se invaliden las leyes tildadas de inconstitucionales y se imponga el imperio de la Constitución Federal.

En el artículo 133 se hallan implicados dos principios de la lógica jurídica: el de razón suficiente y el de contradicción. El primero es la causa, en el sentido de razón de ser o fundamento, la Constitución es el fundamento o la causa esencial de la legislación, y el segundo de los principios citados expresa que dos normas de derecho que se oponen contradictoriamente no pueden ser válidas ambas.

"El párrafo segundo del mismo artículo impone a los jueces locales el deber de ajustarse a las normas del derecho federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. Consignase así la regla *lex prior derogat posteriori*, de acuerdo con la cual los jueces de las entidades federativas están obligados a resolver, a favor de la norma federal o constitucional, los conflictos derivados de la oposición contradictoria entre éstas y las constituciones o leyes de las mismas entidades."¹²¹

Por ello, el que una ley local haya sido creada en la forma prescrita por la correspondiente constitución, es condición necesaria, pero no suficiente, de validez. El fundamento sólo es suficiente si el contenido del precepto no se opone al de ninguno de los integrantes del sistema jurídico de rango superior."¹²²

Si partimos del hecho de que la Constitución es el documento formal que encierra la unidad política y jurídica nacional, entonces resulta injustificado permitir que la ley suprema sea quebrantada mediante

¹²¹ GARCÍA Maynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Op cit. p. 213

¹²² Idem

disposiciones secundarias. En un sistema federal si se procura la vigencia del estado de derecho, debe de evitarse que se cometan verdaderos atropellos por la aplicación de normas notoriamente inconstitucionales, de ahí que el control difuso de la Constitución debe operar con cabalidad para dar seguridad jurídica a la sociedad, puesto que sería un contrasentido que los jueces con la aplicación de normas contrarias a la Constitución puedan crear estados jurídicos que sean totalmente opuestos al mandato constitucional, y que sólo a través del juicio de amparo, se pueda reparar este tipo de arbitrariedades.

Además, como observación, el citado artículo 133 constitucional, no fue reformado al mismo tiempo que el Congreso reformó diversas disposiciones, de esta manera el texto es omiso respecto al Distrito Federal, que por su conformación política cuenta con órganos de jurisdicción que resuelven controversias aplicando el derecho; el precepto también es omiso en relación a las demás autoridades distintas del Poder Judicial como son las administrativas, que actúan como órganos de jurisdicción, aunque claro está que por interpretación extensiva se puede decir que el precepto también se refiere a este tipo de autoridades.

NUEVA VÍA CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCIÓN, DENUNCIEN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

Es de señalar que aun cuando el artículo 133 de la Constitución Federal previene: "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados", sin embargo,

los tribunales ordinarios no pueden desconocer ni eludir la aplicación de las normas emanadas del Congreso, al no autorizar el control difuso dicho precepto, como así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Tesis Jurisprudenciales 74/1999 y 73/1999, aprobadas en sesión de 13 de julio del año en curso, que dicen:

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES ATRIBUCION EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. La supremacía constitucional se configura como un principio consubstancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA

CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con anterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Por lo tanto, para complementar esa relevante labor de las autoridades judiciales y dado que son quienes conocen de manera inmediata los asuntos y deben aplicar el derecho, se considera que de estimar éstas, por razones fundadas, que deben plasmar en la resolución que deberán emitir, que alguna de las normas ordinarias que en el juicio respectivo del que conozcan sea transgresora de garantías individuales, deberán abstenerse de continuar el procedimiento, decretando la suspensión relativa y remitirán las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y señalarán el precepto que estimen inconstitucional y que por la naturaleza de la controversia deba aplicarse; lo anterior para que

con citación de las partes, del Poder legislativo, y oyendo la opinión del Ministerio Público Federal, en una audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría calificada de cuando menos ocho votos decida si la ley o disposición legal es contraventora de la Constitución Federal y será a través de esta vía, diversa a las existentes, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomará conocimiento y decidirá en consecuencia si resulta inconstitucional o no una norma ordinaria.

Para llevar a cabo lo anterior, se propone:

Adicionar una fracción, que será la IV al Artículo 105, de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

“Las autoridades jurisdiccionales que en el juicio respectivo del que conozcan, por razones fundadas estimen que alguna de las normas ordinarias sea transgresora de garantías individuales, deberán abstenerse de continuar el procedimiento, y decretando la suspensión relativa remitirán las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando con precisión el precepto que estimen inconstitucional y que por la naturaleza de la controversia deba aplicarse. La Suprema Corte de Justicia, en una audiencia, con citación de las partes, del Poder legislativo, y oyendo la opinión del Ministerio Público Federal, decidirá por una mayoría de cuando menos ocho votos, si la ley o disposición legal contraviene la Constitución Federal.”

II. Emitir la Ley Reglamentaria de la fracción IV del Artículo 105 constitucional.

III. La declaratoria impedirá que la norma declarada inconstitucional se aplique por la autoridad judicial.

La propuesta se considera viable a nuestra conformación jurídica, y trascendente a la vida social y política del país, y de interés para los Tribunales y jueces de los estados federados, porque con nuestra aportación podremos en su caso, impedir que continúen rigiendo disposiciones ordinarias que abiertamente contravienen las garantías individuales que nuestra Ley Suprema tutela en favor de todo gobernado.

CONCLUSIONES

1. La vía para combatir por los particulares la expedición y aplicación de una Ley inconstitucional es el juicio de amparo, a que se refieren los artículos 103, y 107, del Pacto Federal y la Ley Reglamentaria de dichos preceptos, por otra parte, el órgano político, a través de las autoridades expresamente facultadas por la Ley y en los términos que la misma establece, puede combatir a través de las acciones y controversias constitucionales la inconstitucionalidad de la Ley, como lo prescribe el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, aunque este procedimiento no está al alcance de la sociedad, ni de los juzgadores que tengan que decidir las controversias que les someten los particulares conforme al artículo 17, constitucional.

2. Aún cuando el artículo 133 de la Constitución Federal previene: “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”, sin embargo, los tribunales ordinarios no pueden desconocer ni eludir la aplicación de las normas emanadas del Congreso, al no autorizar el control difuso dicho precepto de acuerdo con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Las autoridades judiciales en su delicada y destacada labor de aplicar el derecho e impartir justicia advierten en ciertos casos, al llevar a cabo ésta, que la ley ordinaria que regula el asunto y que deben aplicar, transgrede alguna de las garantías individuales que tutela la Constitución Federal, sin embargo, no pueden dejar de estarse a dicha norma ordinaria, porque no ha sido objeto de examen por las autoridades federales y por ende no se ha emitido determinación que declare la inconstitucionalidad. Como consecuencia, se ven obligados a aplicar una disposición o disposiciones de esa naturaleza, pese a que advierte que es o son transgresoras, como se apunta, de alguna norma constitucional. Por tanto, se propone:

Adicionar una fracción, que será la IV al Artículo 105, de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

“Las autoridades jurisdiccionales que en el juicio respectivo del que conozcan, por razones fundadas estimen que alguna de las normas ordinarias sea transgresora de garantías individuales, deberán abstenerse de continuar el procedimiento, y decretando la suspensión relativa remitirán

las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando con precisión el precepto que estimen inconstitucional y que por la naturaleza de la controversia deba aplicarse. La Suprema Corte de Justicia, en una audiencia, con citación de las partes, del Poder legislativo, y oyendo la opinión del Ministerio Público Federal, decidirá por una mayoría de cuando menos ocho votos, si la ley o disposición legal contraviene la Constitución Federal.”

II. Emitir la Ley Reglamentaria de la fracción IV del Artículo 105 constitucional.

III. La declaratoria impedirá que la norma declarada inconstitucional se aplique por la autoridad judicial. **(Francisco Martínez Sánchez, Tomo II, páginas 1490 a 1511)**

LOS DERECHOS HUMANOS.

Ya es tiempo de que se sepa, que el juicio de amparo no sirve, es ineficaz o no tiene como teleología la protección de los derechos humanos.

Nadie puede controvertir, que el primer y fundamental derecho humano es el derecho a la vida; porque cuando ésta se acaba, con ella desaparece cualquier derecho de cualquier índole que haya tenido el privado de ésta.

Me pregunto, ¿Qué vía jurídica o de cualquier naturaleza existe para evitar, eludir o impedir el cumplimiento de la decisión de la autoridad de privar de la vida a alguien? ¿Cómo se pudo impedir el caso de Aguas Blancas, o de los cientos de perredistas acribillados por el régimen de Salinas; ¿Cómo se pudo impedir lo sucedido el 2 de octubre o en ACTEAL?

Subrayo que menciono sólo mayúsculos crímenes de estado, pues de los periodistas o de enemigos de políticos rebasan cualquier estadística. En estos casos el juicio de amparo es improcedente porque se trata de hechos consumados de un modo irreparable; tampoco hay forma de sancionar a la autoridad homicida, merced a que tiene fuero o porque no lo decide el titular del Ejecutivo que es Jefe del Ministerio Público que monopoliza el ejercicio de la acción penal.

Yo defino al Derecho como protección de intereses, y afirmo que el Derecho protege los intereses de quienes tienen la facultad de crearlo. La responsabilidad de los servidores públicos se trata en los artículos 108 a 114 Constitucionales. El artículo 108 dispone que es servidor público cualquier empleado del gobierno. Las sanciones que se pueden imponer mediante juicio político en términos del artículo 110 se limitan a destitución del cargo o inhabilitación. El artículo 111 dispone que para proceder penalmente contra los altos funcionarios del gobierno en sus tres ramas, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados dictará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha o no lugar a proceder en contra el inculpado (desaforarlo). Como aparente reminiscencia perturbadora se conserva el texto de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por

traición a la patria y delitos graves del orden común; esta redacción viene desde la Constitución de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, cuando no existían delitos graves ni posibilidad de definirlos; del listado que ahora existe creo que sólo puede cometer el delito de violación, pero si nunca se desafuera a nadie, la única solución es que se acabe con el fuero constitucional o como ahora se dice: "requisito de procedencia".

Se propone que desaparezca por anacrónico, pero fundamentalmente porque impide que impere el estado de Derecho, el "requisito de procedencia" o fuero constitucional para perseguir delitos cometidos por altos funcionarios, y de esta forma lograr sin garantizar el derecho a la vida, cuando menos sancionar a quienes ahora impunemente ordenan se prive de ésta; el único amparo que existe sobre el particular, es el amparo que da el poder o fuero constitucional o requisito de procedencia a los altos funcionarios para privar de la vida.

Después de la vida el máspreciado derecho humano es la libertad personal. Este derecho no puede ser protegido mediante el juicio de amparo. Se puede decir que hay dos tipos de privación de la libertad personal: La hecha por la autoridad en forma completamente ilegal y la privación de la libertad en que la autoridad asume haberla ejecutado, pero que manifiesta que la efectuó por mandato o acatamiento de la ley; en ambos casos el amparo no es el medio para recuperar la libertad personal perdida o para evitar que esta pérdida se consume.

La publicidad oficial con frecuencia afirma que nuestro país rige la disposición contenida en la declaración universal de los derechos del

hombre de las Naciones Unidas, que dice que todo mundo se presume inocente hasta en tanto no se demuestre su responsabilidad penal. En los países en que existe este derecho, primero se juzga y se sentencia y en acatamiento a la resolución que define que el acusado es plenamente responsable se le priva de su libertad personal; pero durante el proceso puede estar en libertad si por sus circunstancias personales existe la seguridad de que no se va a sustraer de la acción de la justicia.

Mediante el juicio de amparo es posible que funcionarios de Tribunales de Amparo personalmente busquen a los privados de la libertad en los separos o lugares de detención que oficialmente opera la autoridad administrativa; sin embargo, si la detención es arbitraria y la autoridad tiene interés en negar la privación de la libertad personal, es común retener a la persona en cárceles privadas, pero como éstas pueden ser descubiertas, la manera de burlar al funcionario que busca al detenido, es la de establecer estas cárceles privadas en casas particulares fuera del estado en donde tiene competencia de investigación el Juez de Distrito; es decir, simplemente se pone la cárcel privada en una casa dentro de un estado colindante, y de esta forma a ella no puede llegar la autoridad buscadora, además de que es imposible conocer la ubicación de estos lugares.

Por lo que toca a la privación de la libertad con visos de legalidad, el artículo 20 Constitucional dispone que en todo proceso de orden penal el inculcado inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio, y en casos de delitos no graves, el juez puede negar la libertad provisional

cuando el inculpado sea un riesgo para el ofendido o para la sociedad; y luego insiste: La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional. En los términos anteriores la Constitución se supedita a sí misma a lo que dispone la ley común en cuanto a la determinación de que es un delito grave, lo cual crea un aquelarre imposible de ordenar. La Ley Penal para delitos comunes cometidos en el Distrito Federal clasifica como delitos graves los que tengan una penalidad cuyo promedio aritmético exceda los cinco años de prisión y casi todos los delitos exceden este promedio: en cambio la Ley Federal hace un listado de los delitos que considera graves, y cada Estado de la República hace su propio listado de delitos graves, de donde se llega a que la Constitución se supedita a las leyes, para que sean éstas las que decidan en qué casos se puede obtener la libertad provisional, o en su caso, no ser privado de la libertad personal; así, es por disposición de la ley ordinaria como muy limitadamente se puede garantizar la libertad personal, pero no es un derecho que conceda la Constitución, y por lo mismo la libertad personal no forma parte de las garantías individuales que pueden ser protegidas mediante el juicio de amparo.

La fracción II del artículo 20 Constitucional dispone que el inculpado no podrá ser obligado a declarar, y el segundo párrafo de la fracción X del mismo artículo 20 Constitucional dispone que la garantía prevista en la fracción II también será observada durante la averiguación previa y que lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna. Este derecho a no declarar en perjuicio propio durante la averiguación previa no se hace del conocimiento de los privados de la libertad, y lo más común es ver que siempre tienen la mejor intención de declarar ante el Ministerio Público y

con todo entusiasmo se incriminan. Como estas declaraciones evidentemente son obtenidas mediante coacción o tortura, parece que en esto último luchamos por el primer lugar internacional; ante la ausencia de derecho a la libertad personal, porque todo mundo es culpable hasta en tanto no demuestre su inocencia mediante una sentencia absolutoria, por ello propongo: Que se reforme la Constitución y las Leyes a efecto de que no se conceda valor probatorio alguno a la declaración obtenida del inculpado por el Ministerio Público, y que sólo tenga validez la declaración preparatoria hecha en audiencia pública. También procede como petición de principio, que en la Constitución Federal se haga el listado de los delitos graves.

Me parece ocioso continuar hablando de Derechos Humanos, ya que podemos acreditar que en nuestro régimen jurídico no existen; como corolario también se sugiere que se suprima la obligación que como garantía individual impone el artículo 8º Constitucional de dirigirse a la autoridad de manera respetuosa aunque ésta no sea respetable, ya que basta que no se profieran injurias, lo que constituye delito, pero es risible el derecho de reverenciar a la autoridad.

Aunque nuestro gobierno ocupa un destacadísimo lugar como uno de los principales violadores de derechos humanos, es palmario que la creación de las Comisiones de Derechos Humanos al principio mucho avanzaron para lograr la sanción de los conculcadores de esta clase de derechos aunque sus observaciones no tuvieran más carácter que el de recomendaciones. Es claro, que los principales destinatarios de los actos de autoridad violatorios de derechos humanos son delincuentes, pero

también es cierto que los delincuentes son seres humanos con derechos y que con demasiada frecuencia la autoridad puede convertir en delincuente a quien se le antoje aunque jamás haya cometido delito alguno. Muchas voces se alzaron contra las Comisiones de Derechos Humanos, y parece que estos organismos están destinados a conservar una vida vegetativa; no obstante lo anterior y si en verdad se pretende que impere el estado de derecho, se deben dar nuevas fuerzas a las Comisiones de Derechos Humanos, y que en los estados dejen de ser oficinas al servicio del gobernador que jamás hace recomendaciones; hay que seleccionar y de ser posible elegir a los individuos más honestos y respetuosos de la dignidad humana, para que presidan las Comisiones de Derechos Humanos y produzcan las recomendaciones que como en el pasado, con gran sabiduría lograron sancionar y reparar muchos atropellos.

Toda vez que hasta ahora las Comisiones de Derechos Humanos sólo producen recomendaciones que pueden ser o no atendidas, se propone que un Tribunal Colegiado de Control de la Legalidad que más adelante se propondrá, después de un año de no ser atendida una recomendación, conozca de ella este Tribunal para el efecto de su homologación y así adquiera la fuerza ejecutiva de una sentencia de amparo.

CONTROL DE LA LEY

1.- EL SER DE LA JUDICATURA FEDERAL.

artículo 103 constitucional y 1o. de la ley de amparo, en los siguientes términos:

"artículo 103.- los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen los preceptos contenidos en esta constitución general.

II.-...

III.-..."

"Artículo 1o.- el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.- por leyes o actos de la autoridad que violen algún precepto de la norma constitucional en agravio de los gobernados.

II.- ...

III.- ...". (Jesús González Moreno, Tomo III, páginas 1806 y 1807)

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

V.- El Amparo contra sentencias definitivas...

...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

CONSIDERACIONES:

DEFINICION SIMPLE:

Facultad.- Aptitud o capacidad para ejercer una función. Derecho de Poder para hacer o no hacer una cosa.

Atracción.- Acción y efecto de atraer.

Atraer.- Traer hacia sí una cosa.

DEFINICION DOCTRINARIA:

Facultad.- El origen de la palabra facultad arraiga en la antigua voz latina "facul" equiparada etimológicamente a faculis, voz del verbo facere, que significa hacer.

Atracción.- Del latín attractio, la atracción procesal es consecuencia y efecto de la atraktividad que caracteriza a los procesos universales, tanto intervivos como mortis causa.

La atractividad determina los efectos modificativos sobre la competencia de los tribunales y acarrea como consecuencia la acumulación de los juicios singulares al juicio universal.

DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL:

La fracción V parte in fine del artículo 107 de la Constitución, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá de oficio o a petición del Procurador General de la República o del Tribunal Colegiado correspondiente, atraer los asuntos de mayor trascendencia o relevancia.

La facultad de atracción es una facultad meramente potestativa y discrecional otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que exista bilateralmente la obligación de exponer los motivos que se tuvieron para ejercitarla.

Resulta una actividad potestativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se considera una invasión a la competencia de los Tribunales Colegiados en el ámbito federal, a fin de delimitar la esfera competencial entre estos dos órganos jurisdiccionales.

En la esfera del amparo, la competencia es el conjunto de facultades que la normatividad jurídica otorga a determinadas autoridades estatales, con el fin de establecer el control constitucional en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Suprema.

Es preciso hacer notar que en el actuar del Poder Judicial Federal encontramos dos grandes partes que son: La función judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

La función judicial, es en exclusiva, una facultad de los Tribunales Federales para conocer del juicio de amparo, pero también sabemos que esta integrado por autoridades que, lejos de resolver conflictos constitucionales, se dedican a ventilar controversias jurídicas. Dentro de éstas encontramos a los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito; cabe advertir que ambas autoridades asumen en algunos casos el papel de autoridad ya que a partir de 1995, los Tribunales Unitarios, antes sólo Tribunales de Alzada, se les otorga la facultad de conocer de determinados Juicios de Amparo Indirectos, y los Juzgados de Distrito que hace mucho juegan un doble papel, el de autoridad judicial y el de autoridad constitucional.

La función de control constitucional, le corresponde en exclusiva a los Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus atribuciones conocerá funcionando en Pleno:

I.- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a).- Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales si en la demanda de amparo se hubiera impugnado una ley federal, local, del distrito federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b).- Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; y

c).- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

III.- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del distrito federal o de un tratado internacional, o cuando en los preceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias

decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

Así mismo, señala el artículo 37 de la Ley citada, que de acuerdo con sus atribuciones los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer:

VI.- De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción sobre el órgano que previno.

IX.- Las demás que expresamente les encomiende la Ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o la Sala de la misma.

Estos son algunos casos que constituyen la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, pero, para ese alto tribunal no existe además otra forma de conocer y resolver directamente determinados asuntos, y esto es, hacer uso de su facultad de atracción, es decir la posibilidad que tiene la Suprema corte de Justicia de atraer hacia su competencia algún asunto del que originalmente conoce el Tribunal Colegiado de Circuito.

Es evidente que dicha facultad resulta ser algo vaga e incongruente ya que la ley en ningún momento establece qué debemos entender por interés y trascendencia, o en qué casos se presenta ese interés y trascendencia.

1.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No obstante haberse reformado recientemente, es todavía más imprecisa, por lo que se aborda el tema relativo a la facultad de atracción, de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Corresponde conocer a las Salas: ...- Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:

b).- Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

La citada fracción III en su inciso b) segundo párrafo dispone: "La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

Es evidente que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en este caso, resulta ser más precisa que la propia Carta Magna, ya que ésta no nos brinda un criterio o un panorama amplio acerca del verdadero fundamento para ejercitar dicha facultad.

Del estudio que se realizó al Reglamento Interno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que nuestro más alto Tribunal Judicial no tiene delimitadas sus atribuciones con los Tribunales Colegiados en razón de la facultad de atracción que ejerce nuestro órgano federal.

La implantación de la facultad de atracción, resulta ser a todas luces una inequidad para la administración de justicia, toda vez que no determina los asuntos que deben considerarse como trascendentes o de interés y se deja a la buena fe de la Corte atraer los asuntos que los considere como tal, sin tener un apoyo jurídico que así lo disponga, lo cual constituye un detrimento a las partes, ya que ésta facultad de atracción no puede ser solicitada por el quejoso u otra parte en el juicio.

2.- Procedibilidad de la facultad de atracción.

a).- Por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Si cualquiera de los Tribunales Colegiados de los veintitrés circuitos existentes en toda la República solicitan el ejercicio de la Facultad de Atracción, lo harán saber a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresando las razones en que funde su solicitud petición y remitirá los

autos a la Suprema Corte, la cual dentro del término de treinta días siguientes a la recepción de los mismos, resolverá si la ejercita o no.

b).- Por parte del Procurador General de la República.

Cuando el Procurador General de la República solicita se ejercite esa facultad, presenta la petición a la Suprema Corte y lo comunicará al Tribunal Colegiado, la primera pedirá al segundo que le remita los autos y dentro del término de treinta días contados a partir de la recepción de los mismos resolverá lo que proceda, si decide ejercitar la Facultad de Atracción, lo hará saber al Tribunal y procederá a dictar la resolución correspondiente, en caso contrario devolverá los autos al tribunal de su origen.

c).- Por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo al último párrafo de la fracción V del artículo 107 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado del Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por interés y trascendencia así lo ameriten.

Si se ejerce de oficio esta facultad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo comunicará por escrito al Tribunal Colegiado, quien dentro de quince días hábiles le remitirá los autos.

En el caso de que la Suprema Corte de Justicia se aboque al conocimiento del amparo directo, mandará turnar el expediente dentro del

término de diez días al Ministro relator que corresponda, para que dentro de treinta días, que puede ser ampliado, formule por escrito el proyecto de resolución redactando en forma de sentencia y se pasará copia del mismo a los demás Ministros, quedando los autos a su disposición para su estudio en la Secretaría.

Cuando el Ministro relator estime que no sea bastante el plazo de treinta días para formular proyecto, por la importancia del negocio o lo voluminoso del expediente, pedirá la ampliación de dicho término por el tiempo que sea necesario, formulando el proyecto de sentencia, se señalará día y hora para su discusión y resolución en sesión pública, pudiendo aplazarse la resolución por una sola vez.

3.- La Supremacía de la Suprema Corte para ejercitar la facultad de atracción.

Le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitar la facultad de atracción, ya que queda a su arbitrio estimar la trascendencia e interés que determine la misma.

Por lo que si se emplea este concepto mediante el ejercicio de esta facultad, se quebranta todo el sistema competencial de los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo uni-instancial, segregando de su conocimiento cualquier caso que en opinión mayoritaria de los Ministros de la Corte presenten esas características especiales, cuya apreciación es meramente subjetivo. Así dentro de la connotación de esta expresión tan

vaga e imprecisa, se pueden comprender motivos que no trasciendan del fuero íntimo de dichos Ministros.

HIPOTESIS:

Encontramos que la facultad de atracción prevista en el artículo 107 fracción V último párrafo de la Constitución General de la República, así como la señalada en el artículo 10 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es inequitativa.

La subjetividad de los criterios de interés y trascendencia que fundan el ejercicio de la facultad de atracción, provoca inequidad jurídica hacia la Corte, ya que este alto Tribunal puede o no ejercitar dicha facultad, aún cuando exista solicitud de los Tribunales Colegiados de Circuito o del Procurador General de la República.

La facultad de atracción es una figura jurídica relevante que se presenta en el amparo directo o uni-instancial y en revisión del amparo indirecto o bi-instancial.

Se establece que la facultad de atracción se crea con la Constitución de 1917 y con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se establezcan criterios objetivos que funden los casos de ejercicio constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se debe especificar los criterios de interés y trascendencia para saber los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda hacer uso de esa facultad.

PROPUESTA:

Se propone modificar el último párrafo de la fracción V del artículo 107 Constitucional y preceptos correspondientes, con el objeto de equilibrar y subsanar una laguna jurídica contenida en la citada fracción constitucional, tomando en consideración y especificando: El tipo de interés y de trascendencia por la que necesariamente deberá atraerse el expediente y no dejarse al arbitrio del juzgador, quien tiene la facultad de sobreseer el amparo dejando al quejoso en estado de indefensión. **(Luis Ignacio M. Lujano Rivera, Tomo III, páginas 1936 a 1947)**

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 107
CONSTITUCIONAL, HACIA UN VERDADERO FEDERALISMO JUDICIAL.**

Este trabajo sólo es un intento de cambiar el paradigma que vivimos dentro del Poder Judicial de los Estados, porque a través del trámite judicial del proceso de amparo, se da una subordinación total y absoluta de la justicia local a la federal, situación que es contraria y está por encima de las declaraciones constitucionales sobre federalismo que el constituyente originario desde 1824 estableció y que siguen vigentes, en el sentido de que la justicia local tuviera la capacidad no únicamente de hacer, sino también de interpretar y aplicar en forma definitiva sus propias leyes.

No pretendo hablar mal del juicio de amparo, al contrario, pretendo su defensa, pero convencida de que la justicia local es mejor de lo que se cree y que como Jueces, Abogados y Magistrados, debemos alzar la voz en cualquier espacio que sea pertinente para expresar libremente nuestras ideas y lograr que el derecho local, su interpretación y su aplicación tenga la importancia, la categoría y la fuerza que hoy no tiene, pero que podemos alcanzar, si empujamos con ahínco y retomamos el sentido de lo que significa en su origen el federalismo en nuestro México.

Seguramente y en su historia las sociedades erigidas en Estados, que son capaces de dictar sus propias normas para hacer posible su vida social no se habían enfrentado a cambios tan radicales y profundos como los que hoy se experimentan.- Todo cambia, todo se modifica y todo se trasmuta con una velocidad tan sorprendente que apenas se diseñan los instrumentos necesarios para afrontarlos, cuando ya se presenta otro y ello obliga a tener la capacidad de proponer las modificaciones que se demanden.

Por ello, ahora que hemos sido convocados a este proyecto de reforma, todos los que participamos, tenemos que ser claros en lo que proponemos y cuidar que el Estado como Federación por creer que puede ser más fuerte, busque ser más represivo a través de nuestras reformas legislativas.

Existe también la necesidad de rescatar, el sentido original del proceso de amparo, que fue concebido por grandes pensadores como una

Institución promotora del equilibrio y de la seguridad social y como la más noble y generosa de las instituciones jurídicas; los excesos nacidos de la práctica del amparo tiene a la justicia de los Estados de la República en sometimiento y a los jueces federales en cambio, les ha ido creando un poder que nadie puede controlar.- Hace más de 100 años, un gran jurista como Vallarta, denunció los riesgos de la garantía de legalidad y se opuso a lo que él vislumbraba en el futuro de la justicia local, en el sentido de convertir a los Jueces Federales en superiores jerárquicos de los Jueces y Magistrados de los Estados.- Es vidente por ello, que necesitamos una reforma profunda de todo el sistema judicial, porque no existe duda alguna de que a través del amparo está centralizada la justicia en México.

El artículo 40 Constitucional establece "Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres, soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Esto quiere decir que en México somos un conjunto de partes federadas, que forman la unidad federativa, pero que bajo el esquema constitucional están distribuidas claramente las competencias entre el orden federal y cada una de las entidades locales, sólo bajo estos principios se garantiza y se hace posible el federalismo judicial.

Por muchos años existe la confusión y se pone de manifiesto día a día, que la jurisdicción constitucional y la jurisdicción federal son una sola y que la jurisdicción local debe estar subordinada.

En particular, el artículo 107 Constitucional consagra esa terrible centralización de la justicia en el Poder Judicial Federal.

Es impostergable que se revise, en este proyecto de reforma a que hemos sido convocados, lo que está pasando con esta centralización y lograr una renovación del pacto federal que regenere el federalismo y establecer una correcta distribución de competencias entre las dos jurisdicciones: la Federal y la Local.

En efecto, el sistema de los dos órdenes coexistentes en un mismo territorio, cada cual con sus propias atribuciones, pero separados e independientes se establecieron desde que somos un país independiente constitucionalmente en 1824 y que legalmente se mantienen en los principios constitucionales, pero que de hecho es falacia o mentira.

Nació el juicio de garantías para proteger los derechos fundamentales del gobernado, pero sin desplazar a los Jueces Locales, pero en 1857 al establecerse la garantía de legalidad que en aquella época fue combatida por Vallarta y Rabasa, fue adquiriendo más prestigio y autoridad en perjuicio de las autoridades judiciales de los Estados hasta nuestros días.

En nuestra práctica jurisdiccional, nos damos cuenta que al Poder Judicial de la Federación a través de los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, monopoliza innegablemente las resoluciones judiciales en cuestiones de constitucionalidad y de legalidad.- Los jueces federales no únicamente se limitan como debe ser, a interpretar

y aplicar la ley federal, también son jueces constitucionales en grave deterioro del pacto federal.- Los órganos jurisdiccionales de las entidades tramitan la Primera y Segunda instancia, forman expedientes y tocas en asuntos importantísimos que atañen a la libertad, a la propiedad y a la seguridad de las personas, pero sin la responsabilidad de que su sentencia es definitiva y va a ejecutarse, pues sí se promueve el amparo contra su decisión el que va a decir la última palabra es el juez federal.- Así, si el Supremo Tribunal de Justicia de un Estado ordena una aprehensión contra una persona, un embargo, o un lanzamiento judicial, pero estas órdenes, sólo se cumplirán si no se anulan con la sentencia de amparo y a veces y en asuntos de cualquier materia, el aniquilamiento de la sentencia del juez local, se hace no porque actuó incorrectamente o se equivocó este órgano, sino porque el juez federal piensa distinto de aquél en interpretación jurídica.

Me pregunto si todos nos hemos dado cuenta de esta realidad, como órganos judiciales de los Estados, y si esto ha sido benéfico para la sociedad, o seguiremos considerando que no pasa nada y que todo está bien en materia de justicia.- ¿Será correcto en una organización federal como la nuestra, que jueces federales se consideren superiores de los jueces de los Estados?, ¿Será correcto y benéfico para la sociedad que un Juez de Distrito o un Tribunal Colegiado nulifique una resolución de un Tribunal Superior de Justicia en un Estado?.- ¿Los gobernados sólo tienen confianza en los jueces federales?, ¿Está mejor calificada la justicia federal que la local?.

Considero que la intención del Constituyente fue diversa, su intención fue establecer explícitamente el principio de que los jueces federales deben aplicar las leyes federales y los jueces de los Estados, resolver su propios conflictos con sus propias leyes.- Lo que ocurre es un verdadero centralismo judicial y el resultado a pesar de ello, es que la sociedad no se encuentra satisfecha en materia de justicia.- Lastimosa y vergonzosamente el mismo Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, públicamente se refirió a una encuesta, que el Centro Empresarial Nacional hizo en México para calificar la función de los jueces y en una escala del 1 al 10, los jueces federales fueron calificados con un 5 y los Estados con un 2; ambas jurisdicciones reprobadas.

Tenemos el deber por tanto, como representantes de la justicia local, en nuestro carácter de jueces, magistrados, litigantes, de exigir la reforma h proponer nuevos esquemas y no permitir que los Estados sigan resolviendo los conflictos judiciales de su competencia, sólo en forma provisional; es necesario en estos momentos de democracia y cambio y por tanto de pluralidad, repensar en nuevos paradigmas en materia judicial y contestar estas y muchas inquietudes más, entre ellas: cómo lograr una justicia local de calidad; cómo lograr no caer en el menosprecio público; analizar y comprender que las condiciones políticas, económicas y sociales en México, no son las mismas de hace 100 años al nacer el amparo; que no es cierto que son mejores los jueces federales que los locales y que no podemos seguir confundiendo la jurisdicción Constitucional con la Federal y desplazar la justicia de los Estados.

Los Tribunales de los Estados de la República desde 1994 hicieron una declaración pública, que han ratificado recientemente, sobre la necesidad de reformar la estructura judicial en México, para que los Estados decidan hasta sus últimas consecuencias, los negocios judiciales de su competencia. Esta declaración no debe ser ignorada por nadie; debe ser difundida constantemente y no dejarla en el olvido, sólo así podremos recuperar el federalismo. Debe exigirse, pues, en una palabra, que los Estados de la República tenga su propio sistema de justicia, para que los conflictos que surjan en ellos, sean resueltos en definitiva, incluyendo cuestiones de inconstitucionalidad, porque es una competencia que nos otorga la Constitución General de la República en el artículo 133 , a pesar de las interpretaciones que la Corte ha sostenido al respecto, y exista así, una verdadera autonomía entre éstos y al federación.

La reforma que se propone, por tanto, es que el artículo 107 Constitucional señale explícitamente la competencia de los Tribunales Federales en materia de amparo, pero para que resuelvan sus propios conflictos, es decir debe limitarse la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver el litigio de amparo en asuntos federales y que sean los Tribunales Supremos de Justicia, los que en cada entidad federativa sustituyan a los Tribunales Colegiados en la misma competencia que ahora tienen sobre la justicia local.

En la estructura del Poder Judicial de la Federación, quedarían contemplados los mismos órganos jurisdiccionales que actualmente existen, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las facultades

constitucionales que actualmente tiene: Acción de inconstitucionalidad; controversia constitucional y facultad de atracción en amparo.

La Primera Instancia: Jueces de Distrito.

La Segunda Instancia: Tribunales Unitarios.

La Primera Instancia: Jueces de Distrito.

La Segunda Instancia: Tribunales Unitarios.

Y el amparo en asuntos federales al Tribunal Colegiado de Circuito.

En la estructura del Poder Judicial de los Estados, los Tribunales Superiores de Justicia tendrían la competencia de amparo de legalidad y casacional en asuntos propios, cuando el acto reclamado derive de procedimientos judiciales y se crearán los Tribunales de apelación para resolver la Segunda Instancia.

Sonora, como estado de vanguardia, hoy en día tiene la estructura que se necesitaría para desterrar el centralismo judicial; tenemos a los Jueces de Primera Instancia; los Tribunales Regionales de Circuito que pueden tener la competencia total de la apelación, y el Supremo Tribunal de Justicia, como tribunal de amparo directo e indirecto cuando se reclamen actos emanados de un juicio.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El artículo 40 de la Constitución General establece el federalismo como forma de organización nacional.

SEGUNDA.- El artículo 107 Constitucional, al consagrar la centralización de la justicia en el Poder Judicial Federal, a través del proceso constitucional de amparo, contradice evidentemente el texto del artículo 40 referido.

TERCERA.- Por ser de gran importancia en la vida de la nación, debe revisarse lo que está pasando desde que nace el amparo legalidad y renovarse el pacto federal para que se hagan explícitas las facultades de los órganos jurisdiccionales coexistentes en nuestro territorio.

CUARTA.- La justicia local sólo resuelve provisionalmente los conflictos judiciales en contra de los principios constitucionales.

QUINTA.- Es necesario que se reforme el artículo 107 Constitucional, para que las entidades federativas cuenten con su propio sistema de justicia (amparo directo e indirecto), logrando su verdadera autonomía frente a los jueces federales.

SEXTA.- Se limite la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito a los conflictos federales y que los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, sustituyan a los Tribunales Colegiados en materia de amparo para conflictos locales. Sólo bajo estos principios será posible un

verdadero federalismo judicial. (Elizabeth Rosas Robles, Tomo III, páginas 2028 a 2036)

SEGUNDA.- Derogar del artículo 107 constitucional en su Fracción XVI, segundo párrafo, parte in fine que expresa:

“Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.”

Lo anterior, por contrario al interés público y social y, por ende, a la naturaleza jurídica del juicio constitucional.

Por otro lado, se debe derogar del artículo 105 de la Ley de Amparo, en su último párrafo, el cual se refiere al cumplimiento sustituto de ejecución de sentencias federales por contravenir lo dispuesto por el artículo 80 de ese mismo ordenamiento jurídico, así como la ratio essendi de la misma ley.

Cabe señalar que dicho párrafo expresa:

“El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución”.

Atento a lo anterior, podemos aseverar que en caso de seguirse observando dicho precepto se estará beneficiando únicamente a un individuo lo cual es contrario al bien común que es lo que persigue nuestra Ley de Amparo. **(Mario Luis Pérez Méndez, Tomo III, páginas 2061 y 2062)**

Otro aspecto de suma trascendencia para la vida misma del juicio de amparo en lo que se refiere a las sentencias en las cuales se conceda al quejoso la protección de la justicia federal seria, si bien es cierto que no es materia de estas propuestas, consistiría en no permitir que en esta nueva ley de amparo se dé o exista el procedimiento a que se refiere el artículo 107 base XVI párrafo tercero que textualmente menciona:

”la inactividad procesal o la falta de promoción de la parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, produciría su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.”

Ya que es bien explorado que la propia autoridad que conoce de juicio de amparo se le dan términos para dictar su sentencia en determinados casos y creemos por demás innecesaria que este párrafo en comento pueda tener vida jurídica ya que se desvirtuaría en forma total el objetivo fundamental de propio juicio de amparo. el volver al estado en el que se encontraba el acto reclamado hasta antes de que la garantía individual fuera violada.

Siendo una verdadera obligación de la propia autoridad en dictar en los plazos establecidos su sentencia en cualquier sentido y no es posible pensar en que el propio quejoso tenga que impulsar el procedimiento a fin de que se cumpla la sentencia que le fue favorable.

Nos oponemos rotundamente a que en la nueva ley de amparo se agregue el procedimiento de caducidad de incumplimiento de sentencia, como sería de igual forma el otro procedimiento de caducidad de la instancia por inactividad procesal en el procedimiento de amparo.

Sin olvidar de ninguna manera que otro de los aspectos de suma importancia dentro del Poder Judicial de la Federación es el rezago de asuntos. en este aspecto sé tendría que pensar en mecanismos a través de los cuales se sancionara a los litigantes que abusan del propio juicio de amparo imponiendo en forma valedera multas o hasta suspensión de la profesión.

Ojalá que esta modesta aportación sea tomada en consideración en el nuevo proyecto de la ley de amparo, que estamos seguros no tendrá mayor modificación sino únicamente adecuaciones que vendrán a hacer más fácil y más sencillo el procedimiento de amparo. **(Guillermo Pacheco de la Rosa, Tomo III, páginas 2139 y 2140)**

Propuestas de reformas a la Ley de Amparo

Antecedentes

Una apreciación de la sociedad, que si bien puede resultar controversial, es que el sistema judicial no cumple cabalmente con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, pues ello implicaría, no sólo el acceso irrestricto a los tribunales, sino un servicio eficiente y rápido.

En efecto, al estar saturado el sistema judicial nacional, es incapaz de reaccionar con celeridad y eficiencia a los reclamos cada vez mayores que le impone la sociedad. Esto implica que es especialmente previsible y que irá en aumento la demanda de justicia, en una época en que el hombre se ha vuelto más egoísta y materialista, lo que exacerba los casos de injusticia, delincuencia, violaciones a deberes de todo tipo, etc.

Cada día es mayor el número de conflictos que se dan al interior de la sociedad y que no tienen definida una solución en el marco legal, el cual constantemente es superado y, hasta podríamos decir, está en ocasiones agotado y resulta insuficiente ante una sociedad en crisis moral.

En efecto, las necesidades actuales de justicia, han rebasado a la capacidad del Estado. Hace falta un poder judicial que alcance niveles de credibilidad, certidumbre, eficiencia y legitimidad, acordes a los requerimientos y consensos sociales actuales.

Sin embargo, cada día un mayor número de gobernados acuden al amparo para ganar tiempo o conseguir privilegios o prerrogativas para después estar en aptitud de negociar en relación con el verdadero interés en disputa.

En asuntos de contenido patrimonial a favor del fisco, es un hecho notorio que esta resultando mucho más oneroso pretender recuperar exiguos créditos fiscales que seguir todo un juicio.

En la praxis resulta usual y característico de múltiples negocios judiciales, donde concurren los "Enemigos de soluciones rápidas", de entre los cuales pueden señalarse:

Ventajas por dilación. Es un "modus vivendi" de abogados y grupos sociales "Caso de los barzonistas".

La propia ineficiencia y lentitud del sistema judicial es el medio aprovechado. Luego, al sobre explotarlo o abusar de él, se le hace más ineficiente, especialmente lento, y coadyuva o fomenta a utilizarlo de manera más intensa. Es un círculo vicioso.

Ventajas al perdedor (circunstancias tales como el tiempo, el azar puede generar por razones procesales el conseguir mejor posición que permita negociar en un caso que originalmente estaba perdido).

Libertinaje en el acceso al juicio de amparo.

Multas y sanciones penales. No existen en la práctica, debieran implementarse para hacer frente a los abusos.

Ya en el caso de los medios alternativos podría considerarse la imposición de correctivos o responsabilidades de carácter trascendente al que desprecie el arreglo, no acate lo convenido en juicio, o incluso, en medios alternativos. Alguna especulación pudiera ser que se podría aplicar hasta una sanción penal, pues es claro que con la dilación o diferimiento para concluir conflictos, se están lesionando intereses de la sociedad.

Pérdida de la patente a abogados.

Razones meta jurídicas correspondientes a los contendientes, que no son resueltas en la sentencia y, entonces, el juicio se usa como medio o instrumento para negociar.

Propuesta general

La tendencia mundial ante la incapacidad del sistema judicial oficial para resolver los conflictos que se le plantean es:

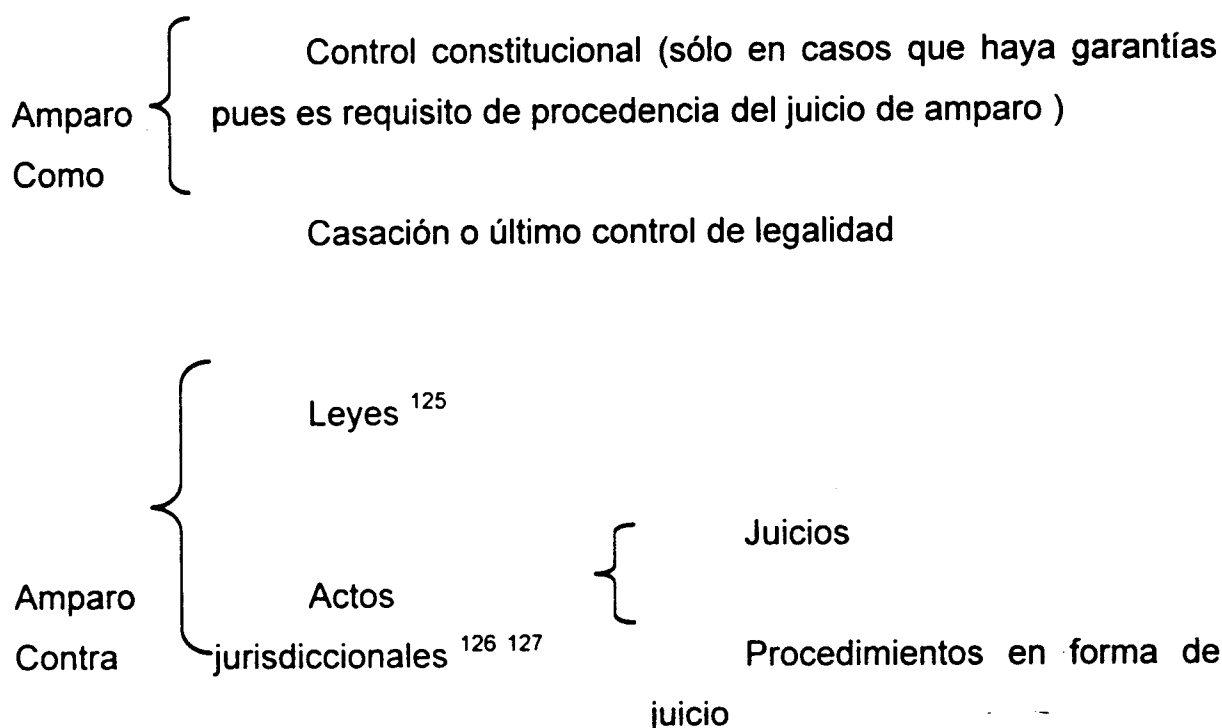
La conciliación y la mediación, esencialmente consisten en prácticas de entendimiento con flexibilidad, atendiendo al caso concreto, e incluso, apelando a la actitud de las partes en el momento.

Su base es el diálogo, el cual, a veces debe de forzarse cuando es refractario o reticente a los intereses no conciliatorios de una de las partes. Debe ser un medio para "convencer".

Son orales y deben ser siempre conducentes a buscar la concertación y el entendimiento a partir de actitudes voluntarias, soluciones resolutivas, la orientación y los criterios de un tercero conducentes a la negociación.

En muchos casos, las personas no conciben o vislumbran una solución o salida negociada al problema, una alternativa que siempre puede ser hallada y aplicada. Rige aquí aquella frase comercial: "Hablando se entiende la gente", y más aún, se dispone a negociar.

El juicio de amparo puede ser actualmente conceptualizado de las siguientes maneras:



¹²⁵ El trámite debe ser con sencillez procesal pues en general no hay situaciones de facto complejas que acreditar y el pronunciamiento se apoya en cuestiones de estricta constitucionalidad.

Actos administrativos	{	Inconstitucionales ¹²⁸ Ilegales ¹²⁹
--------------------------	---	--

Sobre la base de lo anterior resulta que hay un buen número de casos en donde el juicio de amparo no implica solución de conflictos, sino apenas un medio preparatorio a tal fin, ya que puede implicar hasta varios amparos de rebote, atendiendo a lo que sea materia de la ejecutoria.

Instrumentos

Se propone la creación de un órgano especializado con el siguiente perfil:

Debe de ser un órgano (de conciliación o mediación) verdaderamente profesional y eficiente, de acuerdo con la experiencia y técnicas más modernas y eficientes de negociación.

¹²⁶ La actual apertura del juicio de amparo ha llevado a la federalización de la justicia, pues casi todos los juicios acaban en el amparo, lo cual debería de reglamentarse de manera inteligente.

¹²⁷ Por la materia a que se refieren y al ser prácticamente un recurso de legalidad, se impone establecer reglas exigentes, precisas y exactas de interés jurídico y procedencia, como en la casación. Una propuesta es que —como en realidad se le da el sentido de 3ª instancia— el tribunal actúe con plenitud de jurisdicción tal y como sucede actualmente con la casación en Europa para evitar el frecuente reenvío.

¹²⁸ Se propone que el trámite del amparo sea sencillo y sumario, de barandilla, probablemente de única instancia si es que se apoya en jurisprudencia, criterios reiterados o casos poco trascendentes podría pensarse ahora en un certiorari semejante al que aplica la Suprema Corte (writ of certiorari para tribunal colegiado de circuito).

¹²⁹ Por analogía con el amparo jurisdiccional, se proponen reglas exigentes, precisas y exactas de interés jurídico y procedencia, análogo a la casación.

El objetivo como ya se apuntó, que no debe abandonarse, ha de ser conseguir soluciones verdaderas, atractivas, radicales, definitivas y ejecutorias.

Para los casos de juicios federales o de amparo, en los que se estimara adecuado el empleo de medios alternativos (Vgr. Caso de amparos jurisdiccionales donde solo se ventilen intereses particulares y especialmente los estrictamente pecuniarios) el órgano respectivo podría estar inserto o incorporado en el Instituto de le Defensoría Pública.

Siempre sería más barato abrir y seguir un procedimiento conciliatorio que seguir un juicio.

En todos los casos, deberá de aplicar, con el mayor respeto a las partes, los principios de la psicología de los arreglos o concertaciones, aprovechando experiencias de otras latitudes y las propias que han dado resultados en el país.

Finalidad y conclusiones

La propuesta es establecer medios alternativos para resolver controversias con las siguientes características:

Filtro eficiente ante la potestad común. Establecerlo como obligatorio y previo en casos de intereses particulares, especialmente cuando estos son pecuniarios.

En los amparos jurisdiccionales de carácter estrictamente patrimonial, a moción de una de las partes (sujeto a resolución discrecional del juzgador) o del propio tribunal, se acuda a la mediación o conciliación, antes o durante el juicio.

Se sugiere y propone que en la Ley de Amparo se establezca la facultad del juzgador para promover y decidir que las partes intenten alguno de los medios alternativos.

El cuerpo de mediadores o conciliadores ad hoc que pudiera depender del Instituto de la Defensoría Pública se encargaría de invitar a las partes a negociar, buscando y puntualizando las conveniencias que a cada uno benefician.

Establecer sanciones relevantes para los sujetos procesales que sea claro, o se presuma fundadamente, que usan el juicio de amparo para evadir una obligación o dilatar sin razón la solución del conflicto a través de la presunción resultante en negarse o evitar acudir a los medios alternativos.

Una alternativa, podría ser un certiorari u opinión del tribunal colegiado de circuito, rechazando conocer de ciertos amparos en donde se advierta que hay un abuso no justificado en su promoción, que se trata de un asunto poco trascendente, o bien, que resulta anti-económico su tramitación para la sociedad y que dificulta la vigencia del artículo 17 constitucional.

Crear esquemas y procedimientos eficaces y funcionales de medios alternativos.

Definir y aplicar medidas conducentes a exigir responsabilidad de autoridades por violación de garantías, civil y administrativa, solo en México es gratis violar garantías, eso genera impunidad y altera la paz social. Podría considerarse el crear una sanción disciplinaria que pueda incluir hasta la inhabilitación a los violadores de garantías o a los no dispuestos a negociar.

Finalmente se propondría también que el juicio de amparo jurisdiccional sea de plena jurisdicción para evitar amparos por violaciones formales (de rebote) que dilatan de manera innecesaria la solución de las controversias.

Como un complemento de las ideas anteriores y un mayor desarrollo, me permito acompañar la ponencia que en el Congreso Nacional de Magistrados de Circuito presentamos los señores licenciados Marco Antonio Arroyo Montero y Jean Claude Tron Petit respecto al tema de los medios alternativos.

MEDIOS ALTERNATIVOS.

La finalidad de este trabajo es meramente informativa y propositiva de ideas y motivos aun que no concluyente de soluciones absolutas, las que se invita al lector, de considerarlo conducente, su aportación.

Antecedentes

La finalidad de los juicios y, más aún, de la función jurisdiccional del Estado es poner fin a controversias y conflictos, esencialmente a través de la aplicación del Derecho o incluso de la equidad, artículo 14 in fine constitucional.

Es una de las razones básicas y de subsistencia y, hasta razón de ser, del Estado y una de las causas que forman parte de la reforma actual que aún no se ha logrado o consolidado en plenitud.

Los conflictos o controversias se dan por la concurrencia de intereses opuestos entre:

- a) personas,
- b) autoridades y órganos de gobierno. Una fórmula para resolverlos son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad,
- c) sociedad o grupos representativos de sectores,
- d) países.

La naturaleza o etiología de los intereses es variada, multifacética y mixta. Pueden ser jurídicos, pero también económicos, sociales, políticos,

culturales, morales, religiosos, tecnológicos, de partidos, de grupos de poder, ideológicos, etc.

A este respecto y sobre la base de los aludidos intereses, pueden considerarse o se desarrollan determinados principios de justicia y algo que la sociedad concibe todavía más personal: el principio de equidad; que no siempre se refleja o advierte en el orden jurídico y en las decisiones judiciales. De ahí, en ocasiones, la falta de legitimidad de algunos fallos y la frase "decisiones o soluciones injustas aunque jurídicas", dado que no reflejan los valores y principios que el gobernado considera que inspiran el orden jurídico y quiere que determinen a las decisiones.

Los intereses que subyacen en todas las controversias y, por ende, también en los juicios pueden ser:

Generales.- Deben necesariamente ser resueltas por los tribunales oficiales.

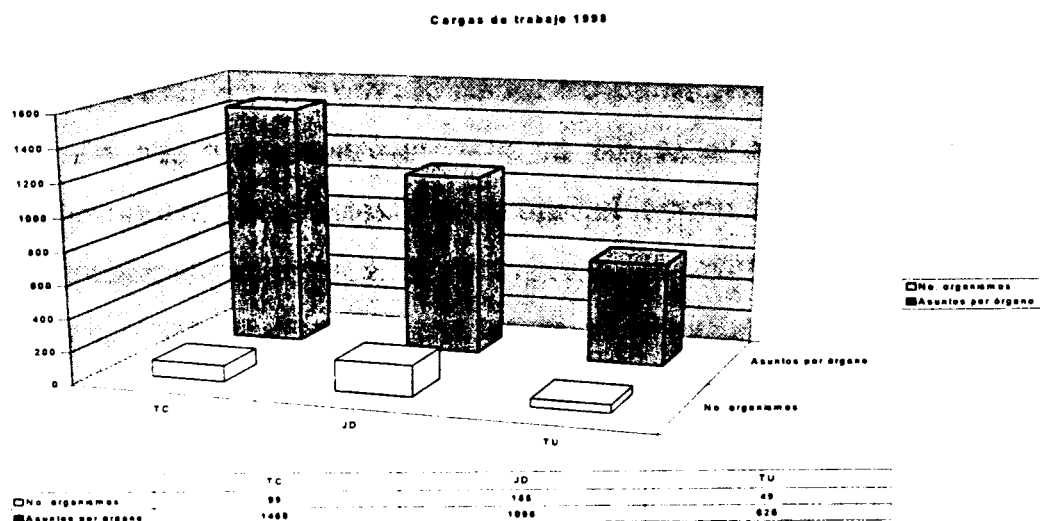
Individuales.- Pueden delegarse a mecanismos no oficiales o tradicionales.

Por otra parte, cabe considerar que la administración de justicia está colapsada por:

Cargas excesivas de trabajo.

Falta de soluciones al quid del conflicto.

En el ámbito nacional es notorio y exagerado el incremento de cargas de trabajo en los tribunales colegiados de circuito.



Pero además, hay límites para el incremento del número de tribunales, tales como:

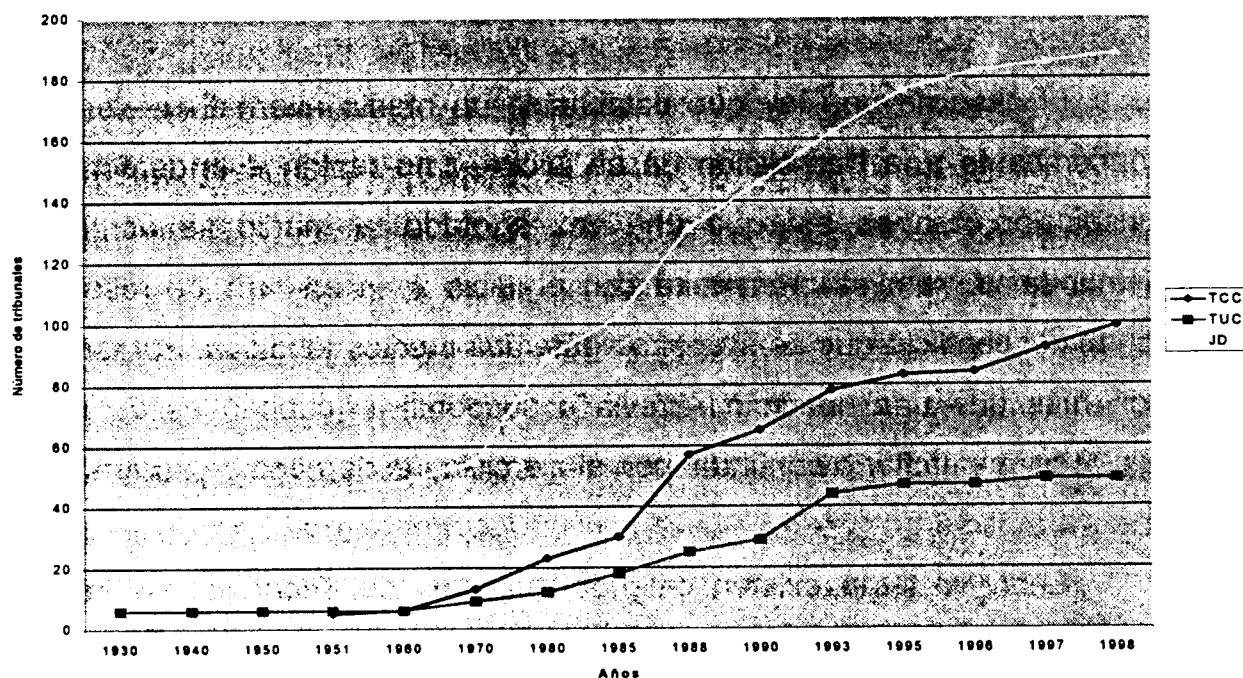
Presupuestos limitados e inmuebles existentes.

Personal capacitado. Faltan esquemas profesionales y masivos para la formación de funcionarios (carrera judicial). Capacitación en lo jurídico y tecnológico, pero sin descuidar o pasar por alto la formación humana de los juzgadores.

No hay capacidad de respuesta a la constante y cada día más abundante y abrumadora demanda social de justicia. Por eso es imperioso

encontrar alternativas viables a lo que hasta ahora ha sido la función jurisdiccional tradicional.

Crecimiento de los tribunales federales 1930-1998



La primera objeción que se formula a los medios alternativos de solución de conflictos es la garantía constitucional de acceso irrestricto a los tribunales estatales, sobre todo, cuando hay disposiciones que obliguen o impongan agotar los medios referidos, pues se les tacha de inconstitucionales.

A ese respecto conviene recordar y diferenciar:

El Derecho	{	A la jurisdicción.
		De acción.

En efecto, el artículo 17 constitucional lo que tutela es el libre acceso a la jurisdicción pero condiciona el ejercicio de la acción a los requisitos o presupuestos que contemplen los códigos procesales. El derecho de acción no es entonces irrestricto.

El caso de una ley que establezca un medio alternativo —previo o concomitante a la tramitación de un juicio—, no restringe el derecho a la jurisdicción, tan es así que una vez agotado el medio se admitirá la demanda, o bien, se proseguirá con el juicio y es en aras de resolver el fondo del conflicto que se propone agotar los medios aludidos. Por tanto, no son más que una condición previa o suspensiva (cuando es durante el juicio) para ejercitar o continuar con el ejercicio del derecho de acción.

Sobre el tema existen criterios recientes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que no se puede condicionar el acceso a la jurisdicción, pues ello conlleva la inconstitucionalidad de las leyes respectivas. Sin embargo, cabe la reflexión ¿Qué no vale la pena ensayar la solución definitiva y expedita de conflictos en su esencia?. Los precedentes de referencia son los siguientes:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: P. CXII/97

Página: 15

JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas

en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: P. CXIII/97

Página: 18

SEGUROS, INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY QUE LAS REGULA, VIOLA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, EN TANTO QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTES DE ACUDIR A LOS TRIBUNALES JUDICIALES. Al disponer la fracción I del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que "Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior.", limita la garantía de administración de justicia pronta y expedita consagrada en el segundo párrafo del artículo 17- constitucional, ya que obliga a los gobernados que poseen una pretensión en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros a agotar un procedimiento de conciliación ante dicha comisión, que es un órgano

administrativo que no ejerce formalmente funciones jurisdiccionales, e impone al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el citado precepto, y si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad común, éstas deben ser optativas y no obligatorias, pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculos o trabas, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir a los tribunales judiciales.

Función jurisdiccional

Actualmente y aunque resulta controversial, es posible afirmar que el sistema judicial no cumple cabalmente con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, pues ello implicaría, no sólo el acceso irrestricto a los tribunales, sino un servicio:

Expedito.

Rápido.

Completo.

Imparcial.

Gratuito y,

Sujeto a reglas y plazos razonables e idóneos.

La realidad es distinta al deber ser, pues el sistema judicial nacional (especialmente por lo que concierne al fuero común, en ocasiones) es lento

y tortuoso. Incluso hay dudas de su imparcialidad y esto data desde 1917, consideraciones que tuvo en mente el presidente Venustiano Carranza y que es la razón de ser de los amparos jurisdiccionales.

En cuanto a tribunales colegiados de circuito, existen buen número de circuitos que reportan más de 1000 asuntos en trámite, por no hablar hasta de 1500 en algunos como en el 1°. Esto conlleva a que los tiempos de resolución sean hasta de 6 o 8 meses, en el mejor de los casos.

En efecto, al estar saturado el sistema judicial nacional, es incapaz de reaccionar con celeridad y eficiencia a los reclamos cada vez mayores que le impone la sociedad. Esto implica que es especialmente previsible y que irá en aumento la demanda de justicia, en una época en que el hombre se ha vuelto más egoísta y materialista, lo que exacerba los casos de injusticia, delincuencia, violaciones a deberes de todo tipo, etc.

Cada día es mayor el número de conflictos que se dan al interior de la sociedad y que no tienen definida una solución en el marco legal, el cual constantemente es superado y, hasta podríamos decir, está en ocasiones agotado y resulta insuficiente ante una sociedad en crisis moral.

Un ejemplo de ello es la serie constante de reformas, ya no solo legales, sino también constitucionales, que una vez en vigor ya resultan muchas veces caducas e insuficientes para resolver los cada día nuevos y variados desafíos de un orden social que no logra consolidarse, a pesar de tantas reformas. Parece ser que la causa es la fibra moral del hombre que está en franca decadencia y crisis.

Impartición de justicia depende de: { Cambios sociales.
Proliferación de leyes ante una
descomposición social.
Múltiples conflictos a resolver.

En efecto, las necesidades actuales de justicia, han rebasado a la capacidad del Estado. Hace falta un poder judicial que alcance niveles de credibilidad, certidumbre, eficiencia y legitimidad, acordes a los requerimientos y consensos sociales actuales.

La solución de controversias, puede ser a través de:

Auto composición.- Mediación, conciliación, recursos administrativos.

Hetero composición.- Juicios y arbitraje.

Otra clasificación consiste en medios

Jurisdiccionales.- Ante jueces profesionales y oficiales.

No jurisdiccionales.- Ante árbitros, paneles, mediadores, conciliadores.

En los variados conflictos que se suceden, pueden deducirse o controvertirse intereses:

Públicos.- Corresponde a requerimientos de la sociedad en su conjunto y el Estado los asume como propios. Dan origen a leyes de orden público que implican restricciones a las garantías constitucionales. Un ejemplo claro son los límites a la libertad individual.

Ahora hasta el fisco busca arreglarse o negociar con los contribuyentes, a través de programas de facilidades y descuentos, concesiones y negociaciones particulares. La querrella en el caso de los delitos fiscales es una forma de forzar el arreglo y la recuperación de créditos tributarios.

Sociales.- Pertenecen a la sociedad en su conjunto o a sectores de ésta.

No existen sujetos representativos y organizados, comprometidos. El ministerio público no funciona adecuadamente y los casos de interés legítimo tienen pocos medios y reconocimiento efectivo.

Privados.- Corresponden al contexto de la órbita jurídica de las personas.

Puede delegarse la solución de conflictos de esta clase a mecanismos no oficiales o tradicionales.

El reto, es abrir alternativas de solución ahora inexistentes, Vgr. Interés legítimo, aspectos económicos, sociales, morales, etc. Un ejemplo es el daño moral que por tratamiento médico desafortunado, lo resuelve la

Comisión Nacional de Arbitraje Médico, decretando, más que todo, una indemnización y "disculpa" o reconocimiento de culpa del causante a los afectados u ofendidos.

En cuanto al juicio de amparo, cabe destacar que existen juicios (especialmente en los jurisdiccionales) en los que no siempre es claro el interés que anima a las partes, o bien, es discutible el derecho que deduzcan o se aprecia como negociable.

Sin embargo, cada día un mayor número de gobernados acuden al amparo para ganar tiempo o conseguir privilegios o prerrogativas para después estar en aptitud de negociar en relación con el verdadero interés en disputa.

El costo de un juicio social, político y económicamente siempre es muy alto para	{ Partes Sociedad	Buscar alternativas que masivamente converjan a dirimir conflictos
---	----------------------	--

En asuntos de contenido patrimonial a favor del fisco, es un hecho notorio que al fisco —y por supuesto entiéndase a quien lo financia que somos los contribuyentes— esta resultando mucho más oneroso pretender recuperar exiguos créditos fiscales que seguir todo un juicio. Un ejemplo es el uso irresponsable que las autoridades hacendarias hacen del recurso de revisión fiscal, reclamando sistemáticamente casi la totalidad de sentencias adversas de salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. El

ejercicio de esta facultad se antoja absurdo, pues sería mucho más redituable para las finanzas públicas conseguir un arreglo y recuperar el importe total o parcial de créditos menores que interponer recursos indiscriminadamente. ¡Cuánto cuesta la tramitación de cada recurso! Y además ¡Cuántos asuntos verdaderamente importantes se ven paralizados por tener que desahogar esas instancias!.

En la praxis resulta usual y característico de múltiples negocios judiciales, donde concurren los "Enemigos de soluciones rápidas", de entre los cuales pueden señalarse:

Ventajas por dilación. Es un "modus vivendi" de abogados y grupos sociales "Caso de los barzonistas".

La propia ineficiencia y lentitud del sistema judicial es el medio aprovechado. Luego, al sobre explotarlo o abusar de él, se le hace más ineficiente, especialmente lento, y coadyuva o fomenta a utilizarlo de manera más intensa. Es un círculo vicioso.

Ventajas al perdedor (circunstancias tales como el tiempo, el azar puede generar por razones procesales el conseguir mejor posición que permita negociar en un caso que originalmente estaba perdido).

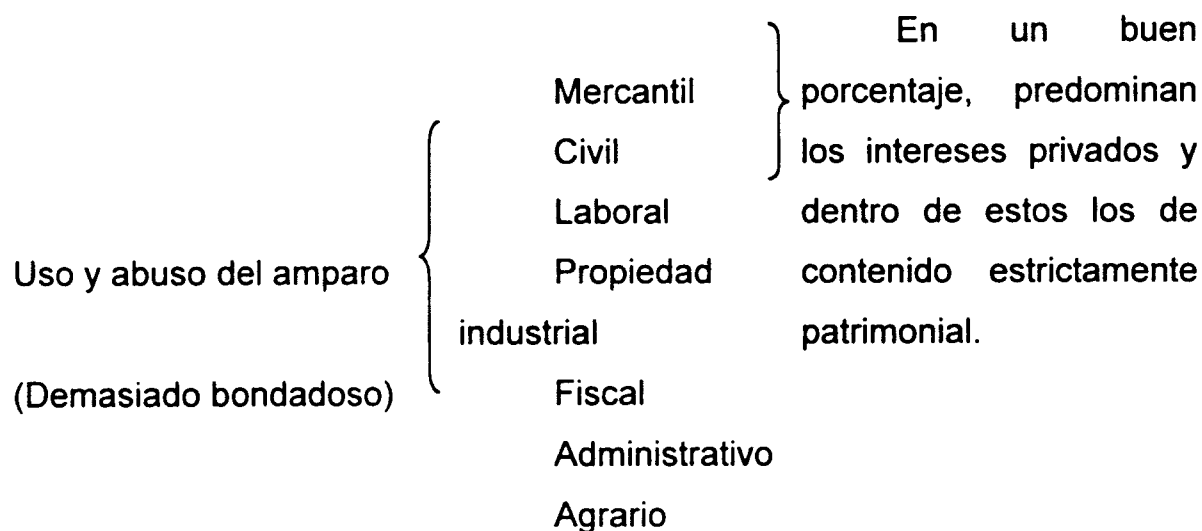
Libertinaje en el acceso al juicio de amparo.

Multas y sanciones penales. No existen en la práctica, debieran implementarse para hacer frente a los abusos.

Ya en el caso de los medios alternativos podría considerarse la imposición de correctivos o responsabilidades de carácter trascendente al que desprecie el arreglo, no acate lo convenido en juicio, o incluso, en medios alternativos. Alguna especulación pudiera ser que se podría aplicar hasta una sanción penal, pues es claro que con la dilación o diferimiento para concluir conflictos, se están lesionando intereses de la sociedad.

Pérdida de la patente a abogados.

Razones meta jurídicas correspondientes a los contendientes, que no son resueltas en la sentencia y, entonces, el juicio se usa como medio o instrumento para negociar.



Es más, incluso en la materia penal son de comentar los delitos del orden patrimonial que se persiguen por querella; la razón de ello parece que

es brindar los medios para que se indemnice al ofendido, más que el interés social de aplicar sanciones penales. Es una modalidad de medios alternativos para resolver conflictos. Al igual, los delitos fiscales que se persiguen mediante querella, donde es más importante recuperar el crédito fiscal que imponer una sanción penal.

Concepto general de los medios alternativos ¹³⁰

Arbitraje

Este mecanismo es el más próximo al modelo adversarial del litigio común. Se caracteriza por ser una solución a un conflicto establecida por un tercero imparcial, reconocido por las partes en pugna. En el caso de no existir el consentimiento de las partes en el nombramiento de ese tercero, pero existiendo su voluntad de sujetarse al arbitraje, lo puede designar un juez.

El procedimiento arbitral generalmente es regulado por una ley adjetiva y tiene un carácter menos rígido que el jurisdiccional. Las resoluciones obtenidas en este proceso se denominan laudos, cuya eficacia se relaciona con la voluntad de las partes o de la intervención judicial, para hacerlas valer.

¹³⁰ Reflexiones en torno a los mecanismos no jurisdiccionales de resolución de conflictos. Exposición del Lic. Rodolfo H. Lara Ponte, durante la conmemoración del Trigésimo Aniversario de la Creación del Octavo Circuito.

El arbitraje se inscribe dentro de las vías voluntarias más antiguas de resolución de conflictos jurídicos.

Hoy día, tiene ganado un importante espacio en el orden internacional, y en el privado, crece su importancia como instrumento de gran utilidad para evitar la incursión a etapas contenciosas además de contar con la posibilidad de participación de un tercero capacitado jurídicamente y exento de las presiones del trabajo judicial.

El arbitraje, en tanto forma de heterocomposición de una controversia, sigue siempre un procedimiento que en mucho equivale al jurisdiccional, incluyendo plazos y formas tribunalicias. Asimismo, la labor arbitral está obligada a recibir pruebas y escuchar alegatos, si así lo requiere una de las partes.

El problema de la naturaleza de la heterocomposición arbitral se centra principalmente en el dictado de la resolución del laudo y en el origen de la designación de los árbitros; es decir, si las partes convienen llegar a un laudo a partir de la designación de los árbitros, se le considera de naturaleza contractual.

En cambio, cuando no es nombrado por las partes, sino por un juzgador, basado en una ley adjetiva, se trata de un arbitraje jurisdiccional, donde proceden incluso las impugnaciones contra las resoluciones del árbitro por vía de un juicio de garantías, conforme a las leyes establecidas.

Para este caso, el arbitraje se equipararía a la primera instancia ante un juez. Cabe señalar que en caso de desobediencia del vencido al cumplimiento del laudo que haya sido emitido, la contraparte puede solicitar la homologación ante un juez para garantizar su eficaz cumplimiento.

Como puede advertirse, el arbitraje puede presentarse como voluntario o como forzoso, en el primer caso se produce sin un compromiso preexistente que vincule a las partes y, en el segundo, por una cláusula legal, por el sometimiento de las partes antes de ocurrir el conflicto o finalmente porque la ley en alguna materia lo establezca como vía original. A su vez, puede tratarse de arbitraje de equidad donde se busca la amigable composición a partir de los buenos oficios de un tercero o, arbitraje jurídico, donde se requiere de árbitros capacitados en la materia a resolver, en cuyo caso estaríamos en el supuesto de un arbitraje institucionalizado.

Conciliación

La idea se refiere al acuerdo al que llegan las partes en un proceso controversial sobre la aplicación o interpretación de sus derechos. La conciliación incluye tanto a la solución de las diferencias como a la actividad que sirve para encontrar el derecho que regule las relaciones entre los contendientes.

La conciliación puede producirse en dos sentidos, proveniente de actitudes libres y privadas de los sujetos en conflicto o bien de la actividad dispuesta por el conciliador determinado ya sea conforme a la ley o,

voluntariamente. En este sentido, este mecanismo puede también estar previsto por algún ordenamiento, como presupuesto previo a la formalización de un requerimiento ante la jurisdicción.

La conciliación reviste un amplio espectro jurídico como parte del Derecho Procesal del Trabajo, del Derecho Internacional Público e inclusive del Derecho Civil. Actualmente, se reconocen actos conciliatorios – voluntarios u obligatorios— en un gran número de ámbitos como el crediticio, de seguros, de protección al consumidor y de defensa de personas o menores, entre otros.

En nuestro país, la conciliación se vincula generalmente a las cuestiones laborales, donde constituye un trámite obligatorio previo al arbitraje, que debe ser buscado durante todo el proceso por los tribunales del trabajo, mediante soluciones amigables. Igualmente, nuestro orden jurídico laboral marca la obligatoriedad de intentar la conciliación en los procedimientos ordinarios y especiales, en los conflictos colectivos de naturaleza económica y en el procedimiento de huelga.

Asimismo, en el campo civil, la conciliación es un deber jurídico, al aceptar nuestras normas que las personas pueden concluir sus diferencias en este campo. Por ello, la conciliación es a la vez el acto procesal que se verifica principalmente en los juicios del orden familiar y ante los juzgados de paz, con el resultado de un acuerdo de amigable composición. A la conciliación se llega cuando se obtiene un acuerdo que finiquita un conflicto de intereses.

Actualmente, en los procesos civiles en general, la actividad conciliatoria incluye la participación de conciliadores especializados adscritos a los juzgados respectivos, con lo que se pretende superar la etapa en la que solamente el juez exhortaba a las partes sin mayor resultado.

En nuestro país, algunos de los casos de mayor proyección de la conciliación lo representan, por una parte, la función de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y de la Procuraduría Federal del Consumidor, ante los reclamos a proveedores de bienes y servicios, buscando antes que el castigo, la consecución de acuerdos entre partes; y de otro modo, la labor de protección al menor (a cargo de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia), la cual no sería materialmente posible sin el acuerdo entre sus padres o tutores, de ser el caso.

Mediación

Este mecanismo de solución de conflictos es el que representa una mayor novedad respecto de un orden jurídico como el nuestro. De aquí, la importancia de analizar en detalle sus posibilidades como instrumento alternativo.

La mediación se define como un proceso en el cual las partes en conflicto buscan una solución a sus intereses de una manera voluntaria y cooperativa, con la ayuda de un tercero en función de mediador.

Por tanto, quienes deciden formar parte de un proceso de mediación para solucionar sus diferencias, inician un ejercicio de sus acciones por fuera de la esfera jurisdiccional. El hecho de iniciar la mediación implica, para las partes, un mutuo reconocimiento, basado en la certeza de que al otro le asiste, aunque sea hipotéticamente, un derecho. Sin embargo, optan por contar con una instancia en cuyo transcurso sus acciones no salen del ámbito de su poder como partes en pugna.

Así, todo el proceso de mediación —de principio a fin— queda fuera de la jurisdicción. Cuando en el proceso se alcanza alguna solución, las partes la asientan en un acuerdo privado, el que sólo a petición de las partes, se puede homologar judicialmente.

En la mediación, las partes conservan la autonomía de su voluntad, ayudados sólo por el mediador, en una búsqueda cooperativa de las soluciones. Quedando en entera libertad de desechar el proceso y recurrir a la sentencia de un juez (incursionando con ello al nivel jurisdiccional).

El origen de la mediación ocurre por la existencia de intereses contrapuestos. En tal sentido, es un proceso contencioso, pero su sello particular surge por el carácter cooperativo que reviste. Se le puede considerar una forma no adversarial de resolución de conflictos ya que las partes no se oponen como contendientes litigiosos, sino que cooperan con el mediador para alcanzar una solución satisfactoria para las mismas. Cabe anotar que a diferencia de la conciliación, aquí no hay un derecho en disputa que ocasione un vencedor y un vencido. En la mediación se procura que nadie pierda, sino que ambas ganen (win-win).

De lo anterior, se colige que la mediación reviste un carácter privado en la resolución de conflictos y que puede impulsar modelos cooperativos en la superación de controversias.

Con interesantes resultados, la mediación está institucionalizada en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se cuenta con centros que atienden conflictos sobre vecindad, laborales y aún escolares. Por su parte Argentina cuenta con un Programa Nacional de Mediación, mediante el que se auspicia un sistema tendiente a evitar la concreción de la controversia, para lo cual crea un cuerpo de mediadores para ejercer sus funciones ante el propio Poder Judicial de la Nación y les otorga capacitación para su especialización en mediaciones sobre materias como la familia y patrimonial.

Un ejemplo reciente, previsto en la Constitución, es la clara decisión de política judicial del Constituyente Permanente de dotar a la Suprema Corte de Justicia de facultades discrecionales amplias para resolver controversias, al tenor de lo previsto en el artículo 107, fracción XVI, párrafo segundo constitucional.

En efecto, ahí se prevé disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, en aras de salvaguardar los intereses de la sociedad o de un tercero que pudiera resentir graves consecuencias con el cumplimiento del fallo, siempre en tratándose de casos en donde prevalezcan los intereses económicos. La idea es dirimir la controversia a toda costa. Es un caso de medio alternativo que opera incluso después de

dictada la sentencia pero donde todavía subsiste un conflicto y la Constitución permite por encima de los derechos adquiridos en el juicio de amparo, que participe y resuelva de manera ejecutoria la Corte disponiendo lo más equitativo y, siempre conducente, a dirimir la controversia en el fondo.

Finalidades de los medios alternativos

Fines

Conseguir arreglos y satisfacción de intereses entre sujetos contendientes.

Poner fin a controversias al margen o en consideración con los tribunales.

Hay conflictos o intereses económicos, sociales, morales, etc., pero no jurídicos. Por tanto, las solas reglas jurídicas y procedimientos que dependan de su aplicación —tal y como los judiciales—, rara vez resuelven la esencia de esos conflictos, que generan zozobra e inconformidad social.

Hay casos no reparables pero si compensables. Un ejemplo de ello sería trato diferente en casos futuros, paralelos o derivados. En esos supuestos, tampoco existe una solución a través de los procesos tradicionales y solo se pretende conseguir, en el mejor de los casos, una opción de negociación.

Definir y conceder lo que pretenden las partes, dárselos de manera rápida y accesible; pues una compensación oportuna vale más que un buen pleito. Debe de reflexionarse en la frase que dice: Justicia dilatada equivale a justicia denegada y es violatoria del artículo 17 constitucional.

En este sentido, hay que buscar alternativas negociadas que respondan a los intereses de las partes en conflicto.

Sistema judicial estatal u oficial está en crisis de saturación y eficiencia ante los reclamos actuales.

Incapaz de flexibilizar condena (equidad de la norma a veces no existe, puede ser exagerada o impropia).

Soluciones rápidas no formulistas, el derecho y los procesos tradicionales cada día son menos idóneos para ello. En cambio, se debe pretender conseguir soluciones o alternativas:

Definitivas de la controversia.

Ejecución rápida e inmediata de lo concertado.

Eliminar, simplificar o reducir los problemas de instrucción o integración de procesos o procedimientos.

La dificultad para alcanzar estos fines ha generado, el llamado "Forum shopping". Consiste en promover y ofrecer tribunales de un cierto país que

sean más eficaces que otros, en función de lo que los litigantes pretenden obtener de un juez y, es así, que se pactan sometimientos a ciertas jurisdicciones. Holanda es famoso y apreciado por sus tribunales y orden jurídico para resolver controversias de Derecho Marítimo.

Otras variantes, es que existan vías alternas para resolver un mismo problema.

En México, un ejemplo de ello es el reclamo de cuotas compensatorias decretadas por dumping o subsidios, que puede ser a través de un panel previsto en el TLC o del juicio contencioso administrativo ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Pero todavía más, puede convenirse por las partes, previamente al evento conflictual, someter a juicio arbitral o instancias de mediación o conciliación los conflictos derivados de ciertos casos o contratos, por acuerdo espontáneo de las partes.

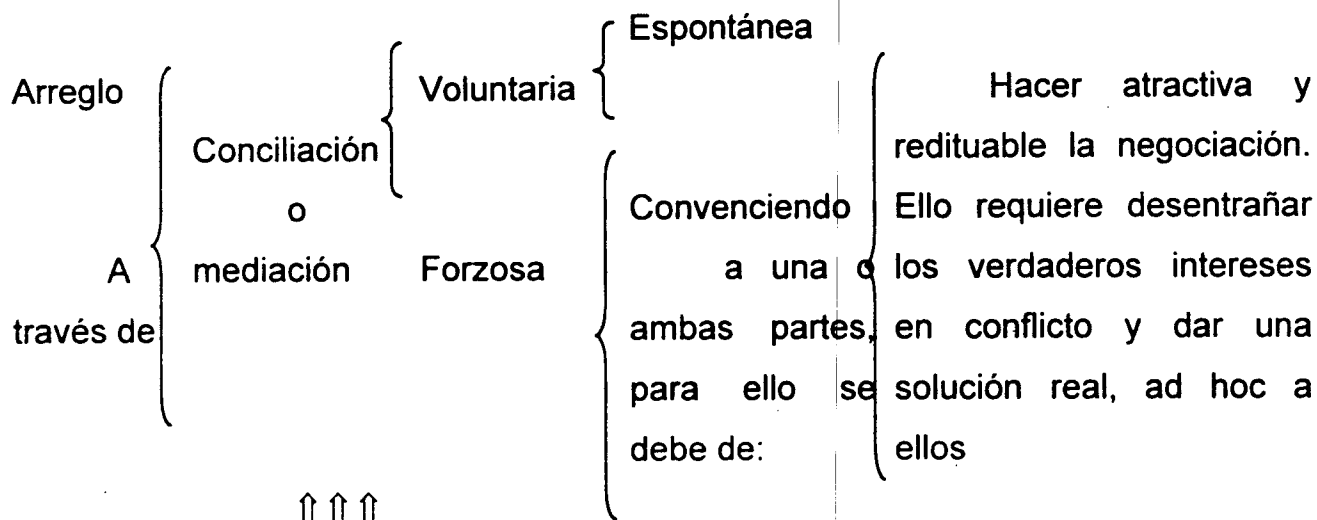
Algo que se pretende con los medios alternativos es fomentar una:

Cultura de	{	Hablar con la verdad y cumplir.
		Disposición abierta, conducente al arreglo o negociación.
		Respetabilidad, fomentar y privilegiar la responsabilidad y moralidad de contendientes.

Desahogar, descargar o descongestionar rezagos y actuales limitaciones.

Respuestas reales, efectivas y ágiles que atiendan a los motivos meta jurídicos de la controversia.

La filosofía de los medios alternativos es que antes de que se de el conflicto judicial, o aún, cuando ya existe una controversia o juicio, se debe buscar conseguir o conciliar en un:



Sanción

En muchos casos es imprescindible que haya una sanción para "Apremiar" y "Convencer" a la parte que no está abierta o dispuesta a la negociación. Un ejemplo son los conocidos en lenguaje coloquial como "chicaneros" o "pleitistas".

Principios que deben contemplar los Medios Alternativos

No deben suplantar o sustituir a los juicios.

Deben ser instancias diferentes a los juicios, en su caso, complementarios.

Ser flexibles y ágiles, susceptibles de acomodarse para dirimir conflictos no resueltos o difíciles de resolver a través de medios tradicionales.

Deben llenar o colmar espacios donde no responde el sistema judicial a la dinámica social.

El crecimiento de la población; la crisis moral y espiritual de la humanidad; la complejidad de las relaciones que actualmente se suceden entre los individuos de nuestra sociedad; la dinámica de las relaciones comerciales; el establecimiento de tecnologías cada vez más complejas en apoyo a la vida cotidiana, y el incremento, diversidad y tecnificación de las actitudes tipificadas como delitos, entre otras causas, han motivado un incremento desmesurado de asuntos que requieren para su resolución, de la participación de los órganos establecidos por el Estado para la impartición de justicia. Y más que eso, para la solución del conflicto pues de otra suerte se pone en riesgo la paz y convivencia social armónica.

Características de los Medios Alternativos

Existen varios enfoques a este respecto y pueden conceptualizarse como:

Equivalentes a un proceso civil, o

Substitutivos de la función judicial estatal, o

Auxiliares de la función judicial estatal.

Limitantes de los Medios Alternativos

No es factible el uso de los medios alternativos y de la negociación cuando en la controversia esté de por medio la:

Soberanía del Estado.

Intereses gubernamentales irrenunciables, concretamente el mantenimiento del orden público.

Intereses sociales.

Intereses de terceros, ajenos a la negociación.

Ejemplos de Medios Alternativos ¹³¹

¹³¹ Rodolfo H. Lara Ponte, Conferencia citada.

En el sistema de common law, Inglaterra por ejemplo, pudo suplir las necesidades prácticas de la vida sin abandonar su tradición conservadora, ya que mantuvo el aparato de las cortes, pero al propio tiempo popularizó la creación empírica y consuetudinaria de medios racionales y expeditos de solución a las controversias.

También con importantes resultados, Estados Unidos generó un mecanismo prejudicial en el Estado de Detroit en 1929, donde por medio de encuentros previos al proceso, jueces, partes y abogados se reunían para encontrar solución a las controversias con el propósito de ahorrar tiempo y dinero justamente en etapa de crisis.

En estas materias se podrían reforzar los mecanismos ya existentes o establecer nuevos aprovechando experiencias, en donde las partes podrían dirimir sus controversias, siempre y cuando no se involucraran o lesionaran derechos de terceros; o de ser el caso, profundizar en la forma de participación de ellos en la operación de los mecanismos.

En el ámbito del derecho del trabajo, las disposiciones de la materia ya recogen la "conciliación y el arbitraje". Parece, sin embargo, poco eficaz dejar al simple acuerdo de las partes la resolución de los conflictos individuales, porque como han hecho notar connotados autores del derecho del trabajo, existe una evidente desproporción en la fuerza económica y posibilidades de defensa jurídica del patrón frente al trabajador. Adicionalmente, como las disposiciones laborales son en esencia irrenunciables, habría que analizar detenidamente este principio para facilitar que, dentro de la resolución de conflictos, el trabajador pudiera

desistir legalmente, de algunos de sus derechos, aspecto que en la práctica en algunos casos efectivamente ocurre, para evitar un litigio, mismo que, por otra parte, el trabajador muchas veces abandona por el tiempo que tarda en obtener un laudo y lograr su ejecución.

Reglas y metodología de los medios alternativos

Métodos

Barato.- Siempre debe de serlo en comparación con los juicios. Tanto para la sociedad como para las partes. Y en ese contexto, cabe hacer la pregunta: ¿Cuánto nos cuesta a la sociedad patrocinar juicios dilatados y engorrosos que pudieran evitarse? En una época de carencias: ¿No es recomendable buscar soluciones que representen ahorros pecuniarios y de tiempo que generan los juicios innecesarios?

Eficiente.- Para ello, es menester, en algunos casos, que se disponga de medios de coerción o "convencimiento". La actitud de no negociar o dilatar la solución deben de tener un "costo" sea económico, político, profesional, penal o de prestigio personal.

Para el caso de las autoridades, podría considerarse el crear una sanción disciplinaria que pueda incluir hasta la inhabilitación a los violadores de garantías o a los no dispuestos a negociar.

La CNDH ha logrado excelentes negociaciones, partiendo del supuesto que de progresar una queja generaría una recomendación para la

autoridad responsable, con el consecuente desprestigio social y político. Esto es un factor que "activa" la negociación. Y vale la pena considerar, ¿Convendría o no que la misma publicidad se diera a las autoridades responsables contumaces en el juicio de amparo?

Es una práctica común en México y Estados Unidos de Norteamérica, ante la lentitud o ineficiencia de los procesos civiles y mercantiles, encontrarles un cariz de penal para facilitar y hacer posible un arreglo adecuado y rápido.

Es fácil negociar cuando se tiene al deudor en la cárcel o en la puerta de ella.

Rápido.- Debe ser expedito, sencillo, atractivo y conveniente en comparación con los juicios.

Por su relación con los juicios, pueden ser:

Previos.- En algunos casos lo es la conciliación.

Adicionales o auxiliares.- Arbitraje, Conciliación o Mediación.

Son ya una institución:

Formal en Estados Unidos de Norteamérica, y en Argentina como medio descongestivo.

Informal en Europa. Se sugiere y hasta presiona a las partes para motivar arreglos antes o fuera de sentencia.

No suplantar, desplazar o sustituir a medios judiciales tradicionales u oficiales, sino complementarlos y dar soluciones nuevas y diversas. Deben de:

Poder resolver conflictos basados en cuestiones aún de carácter metajurídico, respecto de las cuales los sistemas tradicionales no son idóneos.

Dar flexibilidad y agilidad en relación con la lentitud que resulta de las formalidades que tutelan la seguridad jurídica, que crean en casos específicos ad hoc, acartonamientos o fórmulas rígidas que entorpecen la solución de los litigios y la concesión de una negociación, oportuna y satisfactoria.

También se les conceptúa como un "descongestionante" del rezago judicial.

Filtros que resuelvan controversias que puedan ser negociables. Bien sea, evitando o resolviendo anticipadamente el juicio.

Dejar al sistema judicial estatal la solución de asuntos trascendentes o no negociables.

Menores cargas hacen más eficiente al sistema judicial.

La conciliación y la mediación, esencialmente consisten en prácticas de entendimiento con flexibilidad, atendiendo al caso concreto, e incluso, apelando a la actitud de las partes en el momento.

Su base es el diálogo, el cual, a veces debe de forzarse cuando es refractario o reticente a los intereses no conciliatorios de una de las partes. Debe ser un medio para "convencer".

Son orales y deben ser siempre conducentes a buscar la concertación y el entendimiento a partir de actitudes voluntarias, soluciones resolutivas, la orientación y los criterios de un tercero conducentes a la negociación.

En muchos casos, las personas no conciben o vislumbran una solución o salida negociada al problema, una alternativa que siempre puede ser hallada y aplicada. Rige aquí aquella frase comercial: "Hablando se entiende la gente", y más aún, se dispone a negociar.

En el mundo comercial y de las inversiones se trabaja en:

Soluciones de conflictos extra proceso o extra judicial. Proactivos y no reactivos. Tener previamente preparadas y diseñadas las soluciones alternativas.

La dinámica es como sigue: Diálogo ⇔ Animo de concertación ⇔ Entendimiento ⇔ Actitudes voluntarias ⇔ Negociación ⇔ Cumplimiento.

Se están previendo y creando esquemas previos de solución anticipada en casos de conflicto y al margen del sistema judicial oficial, o se acude al "forum shopping".

Pruebas y alegaciones diversas y encontradas, de carácter conflictual son causa generadora de muchos amparos de rebote. Buscar otra alternativa que ponga fin a lo que irrita, a lo que esencialmente causa molestia. Al verdadero interés de las partes.

Algunos principios de la conciliación

OBLIGATORIEDAD.

La conciliación debe de ser obligatoria para las partes en todo proceso y pudiera concebirse como presupuesto procesal, para el ejercicio de la acción, sobre todo en casos de intereses privados y, más especialmente, cuando estos son de carácter estrictamente patrimonial.

Por ello, se debe de diseñar y preparar esquemas legales y humanos, conducentes en conjunto, a conseguir la negociación, que bien planteada, tiene muchas posibilidades de ser aceptada.

En la actualidad, simplemente se notifica y previene a las partes con una multa, lo cual es ocioso y poco eficaz porque resulta ilusorio que puedan pagarse; o bien, pueden impugnarse. Sin embargo, no se consigue la finalidad de arreglar la controversia. Es por tanto, que en ocasiones será menester el empleo de medios de presión o convencimiento, propios de las

prácticas negociales que son usados por los comerciantes, los psicólogos y consultores en todos los ámbitos y, que a veces, son imprescindibles.

PERSONAL.

En la conciliación o advenimiento deben de concurrir las partes que tengan legitimación ad causam, sin estar asistidos de sus abogados. Y para el caso, de personas morales, quien las represente, deberá de estar debidamente facultado para tomar decisiones que lleven a arreglos, sin necesidad de consultar a sus órganos de representación.

El objetivo es abrir un verdadero "canal de comunicación" entre los contendientes y explotarlo oportunamente para resolver el conflicto.

PROHIBICION.

El conciliador en ningún momento decidirá sobre las cuestiones de fondo, ni aplicará multa o sanción alguna derivada de una posible infracción. Sin embargo, en la práctica se estima que, en ocasiones, se amenace con denunciar situaciones irregulares de quien se resiste a la negociación ante las autoridades que puedan aplicar sanciones. Es una forma de ejercer represalias y coacción para motivar el advenimiento.

MULTIPLICIDAD.

La conciliación no se circunscribirá a una sola audiencia, sino a las veces e instancias que sean necesarias para llegar a un acuerdo entre las partes.

FUNCIONES.

El conciliador, sin entrar al fondo del asunto, será propositivo en cuanto que las partes lleguen a un feliz acuerdo. Y éstas, igualmente deberán de proponer posibles soluciones al conflicto.

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Los conciliadores deberán de tener cursos de capacitación que los ilustren o los versen sobre las diversas formas de negociación, mediación y conciliación, a fin de que estén capacitados para lograr un alto índice o porcentaje de advenimientos entre partes. Más bien, negociadores, psicólogos, sociólogos y políticos (entendidos como conciliadores carismáticos).

PROCEDIBILIDAD.

Cualquiera de las partes podrá pedir que sea citada su contraparte ante el conciliador, para llevar a cabo una audiencia de conciliación, bastando para ello: a) Exponer su queja, b) La materia de la misma y, c) Una posible solución.

O bien, el propio juez podrá proponerla si advierte razones adecuadas para ello.

PLAZO.

Las audiencias deberán de realizarse a la brevedad posible, (sin formulismos, usarlos solo para forzar negociación como PROFECO) pues su prolongación va en demérito de una solución eficaz.

TITULO EJECUTIVO.

El acuerdo a que lleguen las partes tendrá el carácter de título ejecutivo para lograr, en su caso, su eficaz cumplimiento.

NO PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

En el caso de que las partes hayan llegado a un acuerdo conciliatorio, no será procedente recurso alguno ni el juicio de amparo.

Instrumentación de los medios alternativos

Categorías del juicio de amparo

Concretando las conclusiones anteriores y con una visión actual y futurista del juicio de amparo, cuyo carácter y naturaleza es variada y multifacética, se puede clasificar de la manera que se presenta en los siguientes cuadros y que las categorías aludidas debieran de tener las peculiaridades y características que se mencionan:

Amparo { Control constitucional (sólo en casos que haya garantías
Como { pues es requisito de procedencia del juicio de amparo)
Casación o último control de legalidad

Amparo { Leyes ¹³²
Contra { Actos
jurisdiccionales ^{133 134} { Juicios
Procedimientos en forma de
juicio
Actos { Inconstitucionales ¹³⁵
administrativos { Ilegales ¹³⁶

Arbitraje y amparo

¹³² El trámite debe ser con sencillez procesal pues en general no hay situaciones de facto complejas que acreditar y el pronunciamiento se apoya en cuestiones de estricta constitucionalidad.

¹³³ La actual apertura del juicio de amparo ha llevado a la federalización de la justicia, pues casi todos los juicios acaban en el amparo, lo cual debería de reglamentarse de manera inteligente.

¹³⁴ Por la materia a que se refieren y al ser prácticamente un recurso de legalidad, se impone establecer reglas exigentes, precisas y exactas de interés jurídico y procedencia, como en la casación. Una propuesta es que —como en realidad se le da el sentido de 3ª instancia— el tribunal actúe con plenitud de jurisdicción tal y como sucede actualmente con la casación en Europa para evitar el frecuente reenvío.

¹³⁵ Se propone que el trámite del amparo sea sencillo y sumario, de barandilla, probablemente de única instancia si es que se apoya en jurisprudencia, criterios reiterados o casos poco trascendentes podría pensarse ahora en un certiorari semejante al que aplica la Suprema Corte (writ of certiorari para tribunal colegiado de circuito).

Todo lo que se ha dicho a propósito de los medios alternos para la solución de los conflictos ha sido con el propósito de evitar una contienda cuya duración y costo, a nadie beneficia, ya que la solución de la controversia se ve diferida hasta que concluye el procedimiento judicial. Aquí sería interesante observar los datos estadísticos acerca del número de conflictos laborales que se previenen con la etapa de conciliación, que se practica ante las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, como también el de remitirnos a los datos que arrojan los sistemas de mediación que se practican, tratándose de la procuraduría del consumidor. Pues bien, ¿de qué forma podría auxiliar este sistema al juicio de amparo? como medio legal para evitar la proliferación innecesaria de juicios de garantías; y sobre todo ¿qué tan factible resulta implementarlo?, pues a todos nos resulta difícil pensar, en que pueda substituirse el enjuiciamiento de los actos de las autoridades responsables, por una mediación entre particulares; lo que desde luego nos lleva a otra reflexión ¿será factible sugerirlo en todos los conflictos judiciales?, tales como aquellos en donde se ventilan derechos que no se refieran a cuestiones patrimoniales. Evidentemente que las preguntas y las respuestas que nos podemos hacer, dependerá de la forma en que podamos solucionar tales cuestionamientos.

Por principio de cuenta, debemos de tener presente que el origen del arbitraje es netamente consensual, en el cual la voluntad de las partes es determinante, esto es, existe arbitraje porque las partes así lo han convenido. Al arbitraje se llega por acuerdo y solamente se puede someter al arbitraje, litigios que versan sobre derechos respecto de los cuales las

¹³⁶ Por analogía con el amparo jurisdiccional, se proponen reglas exigentes, precisas y exactas de interés jurídico y procedencia, análogo a la casación.

partes tienen libre disposición. Otra situación es que entre la función del juez y la del árbitro, existen diferencias. El árbitro aplica un procedimiento convenido por las partes; por el contrario el juez es un funcionario del estado que pertenece al poder judicial, y administra por consiguiente justicia a nombre del estado, en síntesis su función queda sujeta a un procedimiento estricto enunciado por un código; y si bien ambos realizan funciones jurisdiccionales en cuanto deciden el derecho, sin embargo como juris-dictio difieren en cuanto que no les es común las características que les son propias a las autoridades, que es el del "imperium", con todas las consecuencias como lo es la posibilidad no sólo de decir el derecho, sino de ejecutarlo. ¹³⁷

Ahora bien, que relación de proximidad existe entre el juez y el árbitro, ante la diferencia tan marcada como lo es la carencia del imperio de este ultimo, lo anterior queda resuelto por los sistemas que operan, uno que se denomina de "separación" en el cual la autonomía de la voluntad predomina y que constituye un sistema favorable al arbitraje, en donde la actuación del juez es casi inexistente; y otro de "asimilación", en el cual al árbitro se le da poderes similares al del juez.

En este último sistema, si los poderes son bien ejercidos, el árbitro contará con el poder necesario para efectuar una buena administración de las pruebas y tomar directamente las medidas precautorias sin necesidad de pasar por una autoridad judicial, dotándolo así, de cierto "imperium" que sólo estaba reservado al funcionario judicial.

¹³⁷ Fernando Mantilla Serrano.

Cualquiera de los sistemas que se implementen no puede escapar a la realidad de que entre árbitro y juez existan sus diferencias precisamente porque se trata de instituciones de naturaleza distinta, que responden a necesidades diferentes.

El juez es muy importante porque encarna la función pública de administrar justicia; por su parte el árbitro existe porque las partes desean implementar una solución mediante la persona que consideren más preparada para decidir su pleito.

Ahora bien, debe tenerse presente, que el arbitraje es un instrumento esencialmente práctico para resolver controversias derivadas del comercio y de aquellos problemas en donde predominan los intereses patrimoniales, de ahí que no es extraño que ese sistema se haya desarrollado en las comunidades de comerciantes. En la actualidad en que se cuenta con una economía abierta y un mundo globalizado, los asuntos que se someten al arbitraje llegan a él porque las partes no tienen otra opción, y el arbitraje representa la única instancia a la cual dos contratantes en un mercado internacional acordaron someter su litigio.¹³⁸

Con base en esta consideración, y como forma práctica en que pudieran utilizarse los medios alternos para la solución de los conflictos, lo sería en las controversias del orden civil o administrativos en donde los intereses patrimoniales fueran el principal motivo de la controversia, y no así

¹³⁸ Fernando Mantilla Serrano.

de acciones que afectan el orden y la estabilidad de la familia , ni tampoco los casos de los conflictos laborales, en donde antes del inicio de la causa exista mediación, ni en las causas penales o en aquellos asuntos en que el estado nacional y sus órganos descentralizados sean partes; como tampoco en los amparo en donde existan violaciones directas a la Constitución.

Una última reflexión, la mediación no podrá sustituir al juicio de amparo, ni podría interpretarse así, lo que se pretende es de que previamente a la procedencia del amparo se cumpla con el requisito de procedibilidad, de agotar la mediación como forma de resolver el conflicto. Mas aun, lo anterior operaría en los problemas de legalidad en los juicios de amparo directos civiles o administrativos, en donde no existe una violación directa a una garantía individual del gobernado, sino que en estos se reclamen la afectación al principio de legalidad por inexacta aplicación de la ley, o por su incorrecta interpretación jurídica o por contrariar los principios generales del derecho.

Así, podría instituirse la mediación con carácter obligatorio previo a la interposición del juicio de amparo y regirse ese procedimiento conforme a las disposiciones que al efecto se expidan, fungiendo como mediador el Instituto Federal de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, aplicándose como se dijo en ese procedimiento de mediación y conciliación, únicamente para los asuntos de pago de pesos, y controversias administrativas y del orden civil que no afectan el orden y estabilidad de la familia y en donde no exista tampoco una violación directa a la Constitución.

Sobre la base de lo anterior (con el perdón por la expresión de amparitos de juguete) resulta que hay un buen número de casos en donde el juicio de amparo no implica solución de conflictos, sino apenas un medio preparatorio a tal fin, ya que puede implicar hasta varios amparos de rebote, atendiendo a lo que sea materia de la ejecutoria. El cuadro y alternativas que se proponen es el siguiente:

Amparitos de juguete	Violaciones Formales	Congruencia Exhaustividad Motivación	Vincularlos o Encadenarlos a ^a	Conciliación Mediación	Poder poner fin al conflicto
	Violaciones procesales	Audiencia Violaciones in procedendo Emplazamie nto			
	Resuelven aspectos no finales o que no son trascendentes o relevantes de la esencia del verdadero conflicto		^a En casos de intereses privados y de carácter estrictamente patrimonial.		

Instrumentos

Debe de ser un órgano (de conciliación o mediación) verdaderamente profesional y eficiente, de acuerdo con la experiencia y técnicas más modernas y eficientes de negociación.

El objetivo como ya se apuntó, que no debe abandonarse, ha de ser conseguir soluciones verdaderas, atractivas, radicales, definitivas y ejecutorias.

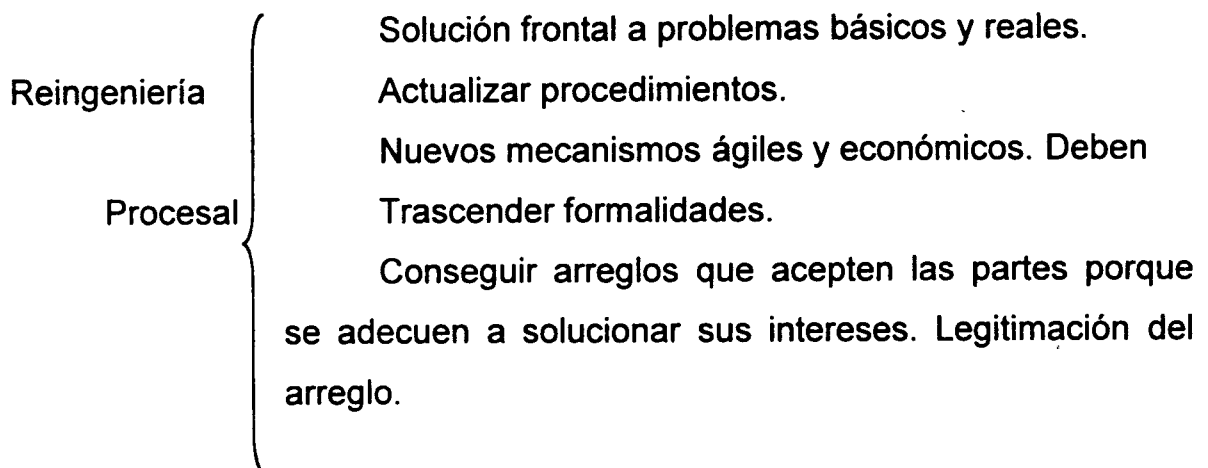
Para los casos de juicios federales o de amparo, en los que se estimara adecuado el empleo de medios alternativos (Vgr. Caso de amparos jurisdiccionales donde solo se ventilen intereses particulares y especialmente los estrictamente pecuniarios) el órgano respectivo podría estar inserto o incorporado en el Instituto de le Defensoría Pública.

Siempre sería más barato abrir y seguir un procedimiento conciliatorio que seguir un juicio.

En todos los casos, deberá de aplicar, con el mayor respeto a las partes, los principios de la psicología de los arreglos o concertaciones, aprovechando experiencias de otras latitudes y las propias que han dado resultados en el país.

¹³⁹ Y no solo dilatar la solución de la controversia con amparos de rebote

En alguna época se comentaba que el secretario del Trabajo y Previsión Social, convertía las sesiones de conciliación de huelgas trascendentes en "reuniones a puerta cerrada"; pues obligaba a las partes a dirimir el conflicto a como diera lugar, ya que de lo contrario había impedimento para poderse ir a casa.



Tribunales especializados

Una experiencia más, conducente a la solución de las causas auténticas de los conflictos, es la consideración de ciertos tribunales como los que en seguida se mencionan, donde siempre se busca conseguir y privilegiar una negociación o, cuando menos, resolver de lleno el conflicto inter partes de manera cabal. Algunos ejemplos de ello son:

Juicio mercantil entre comerciantes. Es el caso del juicio de árbitros que existió en el siglo pasado. La idea era que el propio gremio o sector de comerciantes, en conciencia y tomando en cuenta la problemática de la

actividad, resolvieran sus conflictos. Era un caso en que el juez era al mismo tiempo un comerciante.

El artículo 4°, primer párrafo constitucional, reconoce y privilegia las decisiones de los jueces locales, especialmente de zonas culturalmente incomunicadas, a fin de que se resuelvan los litigios con base en las costumbres y tradiciones

Tribunal en Propiedad Industrial.- Es un caso interesante que existe en Alemania, que atendiendo a la litis que se de en cada caso (nulidad o uso indebido, plagio o copia de marcas, invasión de patentes, etc.), se integra con paneles que los conforman abogados, ingenieros y técnicos (multidisciplinarios), pudiendo prevalecer el número de juristas en el panel si la materia del debate es jurídica; o bien, ingenieros y técnicos, si es económico o tecnológico el sustrato del debate. Lo importante es que entienden y conocen la esencia del conflicto o controversia (económico, tecnológico o jurídico, según sea el caso) y pueden proveer una solución de fondo.

Organos especializados:

En el país tenemos variados órganos que tramitan (algunos con más éxito y eficiencia que otros) medios alternativos.

Los principales son:

PROFECO Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

CNSF Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

IMPI Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

CNDH Comisión Nacional de Derechos Humanos. Presiona con exhibir políticamente al infractor.

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en conflictos colectivos, especialmente huelgas e individuales.

Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia.

Arbitraje médico CNAM Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Procuradurías Fiscal / Justicia / Agraria / Laboral.

Ministerio público puede actuar como conciliador.

Conciliadores profesionales que puedan "chantajear" convencer.

Propuestas

Filtro eficiente ante la potestad común. Establecerlo como obligatorio y previo en casos de intereses particulares, especialmente cuando estos son pecuniarios.

En los amparos jurisdiccionales de carácter estrictamente patrimonial, a moción de una de las partes (sujeto a resolución discrecional del juzgador) o del propio tribunal, se acuda a la mediación o conciliación, antes o durante el juicio.

Se sugiere y propone que en la Ley de Amparo se establezca la facultad del juzgador para promover y decidir que las partes intenten alguno de los medios alternativos.

El cuerpo de mediadores o conciliadores ad hoc que pudiera depender del Instituto de la Defensoría Pública se encargaría de invitar a las partes a negociar, buscando y puntualizando las conveniencias que a cada uno benefician.

Establecer sanciones relevantes para los sujetos procesales que sea claro, o se presuma fundadamente, que usan el juicio de amparo para evadir una obligación o dilatar sin razón la solución del conflicto a través de la presunción resultante en negarse o evitar acudir a los medios alternativos.

Una alternativa, podría ser un certiorari u opinión del tribunal colegiado de circuito, rechazando conocer de ciertos amparos en donde se advierta que hay un abuso no justificado en su promoción, que se trata de un asunto poco trascendente, o bien, que resulta anti-económico su tramitación para la sociedad y que dificulta la vigencia del artículo 17 constitucional.

Crear esquemas y procedimientos eficaces y funcionales de medios alternativos. (Jean Claude Tron Petit, Tomo IV, páginas 2309 a 2357).

Es así, que nuestra propuesta va hacia el artículo 107 constitucional porque de ahí habrá de derivarse necesariamente la nueva Ley de Amparo, y es entonces que proponemos reformas a la fracción I, en el principio relativo a instancia de parte agraviada, para que dicho principio se enriquezca con el interés público del estado para que la prosecución y resolución del juicio de amparo sea siempre oficiosa, pues al ser el amparo un procedimiento protector de las garantías individuales del gobernado, es trascendente que no quede al sólo arbitrio de la parte agraviada, puesto que la plena vigencia de los derechos humanos conlleva el más alto interés político en la realización de todo Estado de Derecho democrático, por cuanto que los derechos humanos son de alto contenido legitimador en la vida del Estado.

Otra reforma que se propone es la reducción de la fórmula Otero en la fracción II del supracitado artículo 107, sin que la propuesta llegue a romper con la fórmula Otero en sentido estricto, toda vez que ya existe la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105 que prevé la abrogación automática de una ley inconstitucional por mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano ante el que se sustancia la acción de inconstitucionalidad. Por ello nuestra propuesta es sólo en el sentido de que en el amparo contra leyes, el órgano legislativo emisor del acto reclamado y que tenga carácter de autoridad responsable, deba cumplir con la sentencia de amparo, derogando o reformando la parte que haya sido declarada inconstitucional

por la resolución judicial, con lo que formalmente no se dá la derogación o abrogación automática de la ley como en la acción de inconstitucionalidad, y sí en cambio, se pugna porque el Legislador ajuste sus actos al régimen de constitucionalidad, sin perjuicio de que la nueva Ley de Amparo establezca ciertos mecanismos de excepción en virtud del fuero de que gozan los legisladores.

En la fracción XI se propone que en el amparo directo cuando se promueva ante el Tribunal Colegiado contra actos de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia; la suspensión sea resuelta por un sala distinta a la que constituya la autoridad responsable y que tendrá que ser la Sala que en materia de Amparo esté de turno, dentro del correspondiente Tribunal Superior de Justicia, con lo cual pretendemos que la medida suspensiva como está ahora legislada, no constituya una mera providencia dictada como un procedimiento de ejecución de la sentencia de la misma autoridad responsable, y sí en cambio con nuestra propuesta se busca que la medida suspensiva constituya un verdadero incidente dentro del juicio de amparo.

También se propone en la fracción XII, la creación de Jueces y Salas de Amparo dentro de los Poderes Judicial de los Estados, que conozcan del Amparo de Legalidad; de esta forma nuestra propuesta es en el sentido que el llamado Amparo Legalidad disminuya cargas de trabajo al Poder Judicial Federal para que dicho Poder disponga de mayores recursos técnicos y humanos para resolver los amparos de constitucionalidad, y a la vez con el amparo legalidad, los Poderes Judiciales de los Estados recobran su

soberanía o autonomía jurisdiccional con jueces que conozcan de amparo indirecto y salas que conozcan el recurso de revisión y del Amparo Directo.

Así mismo en la fracción XII que se comenta, se propone la jurisdicción concurrente de los Jueces de Amparo local para conocer de violación de garantías de los artículos 16, 19 y 20, de la propia Constitución en materia penal, sin perjuicio de la jurisdicción auxiliar de los jueces de primera instancia más cercanos a la autoridad responsable.

Por lo expuesto y considerado el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, tiene a bien poner a su consideración la siguiente:

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AMPARO

Que se reforme el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones I, II, XI y XII, mismas fracciones que en el texto vigente disponen:

“Artículo 107.- -----

I.- El juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los Ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra si podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta.

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia

autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el Superior del Tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de Amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma Ley establezca”.

Las fracciones I, II, XI y XII, del artículo 107 constitucional que se han transcrito en letra cursiva, en su texto actualmente vigente, se propone que se reformen o adicionen con los textos que en letra cursiva negrita, a continuación se transcriben:

“Artículo 107.- - - - -

I.- El juicio de Amparo y sus recursos, se iniciarán siempre a instancia de parte agraviada, pero su prosecución y resolución será oficiosa.

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto del acto que la motivare.

Cuando el acto reclamado sea una Ley, el órgano legislativo emisor del acto en su carácter de autoridad responsable deberá cumplir la sentencia de amparo, reformando o derogando la parte relativa de la Ley que haya sido declarada inconstitucional por la resolución judicial.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los Ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra si podrán decretarse en su beneficio. Cuando se

reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta.

XI.- Cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados, contra actos de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, lo relativo a la suspensión lo resolverá la Sala que en materia de amparo esté de turno, dentro del correspondiente Tribunal Superior de Justicia. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII.- La violación de las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 , y sus incidentes de suspensión, se reclamarán y tramitarán en amparo indirecto ante los Jueces y en revisión o en amparo directo ante las Salas, que en materias de amparo establezcan los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados en los términos de la propia Ley de Amparo.

La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 29 se podrá reclamar ante el Juez de Amparo del Poder Judicial del Estado que resulte competente o ante el Juez de Distrito que corresponda,

pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la Ley de Amparo.

Si el Juez de Distrito o el Juez local de Amparo, no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, podrá presentarse el escrito de Amparo ante el Juez de Primera Instancia más cercano a la autoridad responsable, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma Ley establezca". (Felipe Chávez Carrillo, Tomo IV, páginas 2561 a 2568).

FORO DE ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 105 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Para poder sostener el orden público como ambiente o estructura objetiva, el Estado requiere necesariamente del establecimiento de un orden jurídico que asegure el mantenimiento de aquél, delimitando la esfera del poder de la autoridad e impidiendo la invasión tanto de la esfera de los derechos de los gobernados como de la esfera de competencia de la propia autoridad, a través de la ordenación y planificación, que impidan se caiga en un régimen de arbitrariedad.

Así el Derecho da al individuo la estructura que da forma al Estado a través de la Ley Constitucional en el mayor nivel, por lo que debe existir

congruencia absoluta y total entre el orden jurídico creado por ésta y las leyes secundarias.

Dentro de un Estado federal, como lo es el nuestro, coexisten tres tipos de competencia: la competencia del Estado federal, la competencia de la Federación y la competencia de los Estados locales. A cada una de ellas le corresponden funciones diferentes entre sí, por lo que la ejecución de las mismas tocan a órganos diferentes.

Corresponden al Estado Federal, en forma exclusiva, las siguientes funciones o facultades:

Las reformas o adiciones a la Constitución Federal;

La reforma de la Constitución en su parte geográfica;

La suspensión de las garantías constitucionales; y

El control de la constitucionalidad.

De ellas nos interesa, en el caso, la última, que corresponde al control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, cuyo objeto consiste en mantener la regularidad de las relaciones entre la Constitución como norma superior y las normas federales y locales, en su carácter de normas inferiores a ella.

Tal función la ejerce a través de uno de los órganos del Estado Federal, que si bien no deja de ser un órgano constituido, tampoco puede dejarse de tomar en consideración que, al mismo tiempo, se le da la categoría de "poder", y la propia Constitución le otorga la facultad de ejercer la función de control de la constitucionalidad de los actos de los demás órganos constituidos.

La clase de órgano que tiene la facultad de controlar la regularidad constitucional, así como el tipo de resultado que arroja su función, son los dos elementos que determinan cuál es el procedimiento que se sigue para obtener el control de constitucionalidad.

En nuestro sistema jurídico, el control de constitucionalidad se contiene en lo dispuesto por los artículos 103, 104, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en tales disposiciones se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano encargado de velar porque las normas federales y locales, en cuanto normas de carácter secundario, mantengan una relación de regularidad con la Constitución Federal como norma superior, así como de aplicar la coacción en contra de los órganos federales y locales, cuando realicen actos o emitan leyes que contradigan el texto Constitucional. Todo ello a través de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como Ley de Amparo, y por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105, de la propia Constitución.

El control de constitucionalidad se sigue, como es sabido, por dos vías:

El procedimiento jurisdiccional, y

El procedimiento político-jurisdiccional.

EL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL

Conforme a lo dispuesto por las tres fracciones del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tribunales de la Federación son los encargados de resolver toda controversia que se suscite:

Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías constitucionales;

Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 107 Constitucional establece las bases que rigen al Juicio de Amparo para resolver las controversias que se susciten conforme a lo dispuesto por las tres fracciones del referido artículo 103; juicios que estarán sujetos a los procedimientos y formas del orden jurídico

que se contienen en la Ley Reglamentaria de tales Normas Constitucionales.

Es a través del Juicio de Amparo, pues, que se tutelan los derechos que la Constitución Federal otorga a los gobernados, mismos que son conocidos con el nombre genérico de Garantías Constitucionales o Garantías Individuales, y, al mismo tiempo, se preserva la supremacía de la Constitución Federal en contra de los actos y las leyes emitidas por la autoridad, tanto federal como local.

El derecho de examen que el gobernado tiene respecto de las leyes o de los actos de la autoridad, constituye un derecho subjetivo, entendido éste como la posibilidad jurídica de participar en el proceso de creación de una sentencia constitucional, por lo que bien puede ser identificado, ese derecho, como el ejercicio de una acción constitucional.

Por tanto, el Juicio de Amparo es un medio de control de constitucionalidad que se lleva a cabo con base en un procedimiento de carácter jurisdiccional de orden Federal, que se inicia con una demanda y concluye con una sentencia en la que se determina la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad, que trae como consecuencia la nulidad de la ley o del acto que se reclama, siendo sus efectos relativos, puesto que sólo benefician al gobernado o gobernados que solicitaron la protección constitucional por tal medio de control.

Por cuanto hace al amparo contra leyes debe decirse, que el legislador, federal o local, dentro de sus facultades goza de absoluta libertad

para crear leyes, pero tal facultad no excluye de la obligación de ajustar su actuación a la regularidad constitucional, y cuando llega a expedir una norma contraria al texto constitucional, ésta afecta a todo el orden jurídico del Estado, por lo que debe repararse el daño causado, ya que siendo la ley la primera de las fuentes del Derecho, la ley secundaria debe ser congruente con la Constitución, que es la cristalización de la supremacía misma del Estado y como tal, tiene una doble característica: supremacía y primacía.

La supremacía significa que la Constitución, es la ley de mayor jerarquía para la organización política, jurídica y social del Estado. Por su parte, la primacía implica que la ley primera, de la cual derivan las demás leyes del orden jurídico.

Por tanto, el legislador no puede actuar de manera irresponsable, pues de existir una ley que lesione las garantías constitucionales en perjuicio de los gobernados en contravención de las disposiciones constitucionales, el Juicio de Amparo es el instrumento idóneo para atacar la inconstitucionalidad de tales disposiciones de contenido normativo y observancia general.

El resultado del control de la constitucionalidad lo constituye la sentencia, que se dicta al concluir el procedimiento, y en el caso del Juicio de amparo, la sentencia que concede la protección constitucional tiene por objeto suspender la ley impugnada y dar la bases de su ejecución, sin que exista suplantación de aquélla.

Por tanto, la sentencia de amparo no solo anula la norma que es declarada inconstitucional, sino que obliga a la autoridad responsable a actuar de tal manera que se restituya al agraviado en el goce de la garantía constitucional violada, de manera que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de la violación. Aquí, el órgano de control de constitucionalidad no suple a la autoridad responsable, no se coloca en su lugar, sino que la obliga a comportarse de manera regular en relación a la Constitución.

La sentencia de amparo, pues, al declarar la inconstitucionalidad de una ley, declara su nulidad con las siguientes características:

Es una nulidad establecida por el órgano el control de constitucionalidad;

Es una nulidad con efectos restitutorios, es decir, sus efectos se retrotraen a la fecha en que entró en vigor la ley; y

La nulidad de la ley que se declara inconstitucional, sólo se ocupará de los individuos particulares que hubieren promovido el juicio, limitándose al caso sobre el que versó la demanda, debido a la relatividad de los efectos de la sentencia, los cuales están previstos por la fracción II del artículo 107 Constitucional, y por el artículo 76 de la Ley de Amparo.

b) EL PROCEDIMIENTO POLÍTICO-JURISDICCIONAL

Tanto la fracción IV del artículo 104 como el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, a que se refieren las fracciones I y II del referido artículo 105, serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del procedimiento que se señale en la ley reglamentaria correspondiente.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 105 Constitucional, una controversia constitucional puede surgir exclusivamente entre Poderes, Entidades, ya de la Federación, ya de los Estados o con el Distrito Federal o con los Municipios o, finalmente, entre órganos de tales Entidades.

Por lo tanto, la controversia puede suscitarse entre:

La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

La Federación y un Municipio;

El Poder Ejecutivo y Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

En estos tres primero casos, se comprenden todas las controversias que puedan tener como fin dirimir conflictos motivados por leyes o actos que

se den dentro de las tres esferas de competencia: Federal, Local o Municipal.

Un Estado y otro Estado;

Un Estado y el Distrito Federal;

El Distrito Federal y un Municipio;

Dos Municipios de diversos Estados.

En estas cuatro hipótesis se contempla la posibilidad de que surjan conflictos exclusivamente entre Entidades locales entre sí, incluyendo en ellas a los Municipios, y serán materia de la controversia única y exclusivamente actos realizados entre tales partes.

Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y,

Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En estas últimas cuatro hipótesis se comprenden a aquellos casos en los que la controversia se centra en la regularidad constitucional de los actos o leyes que emitan los estados o el Distrito Federal, o alguna disposición general que pudieran emitir los Municipios dentro de su esfera de competencia, y que pudieran estar en contravención con la Constitución Federal.

Esta diferencia, entre los grupos señalados anteriormente, permite establecer el alcance y efectos que tendrán las sentencias que al respecto se dicten por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver cada una de ellas, los cuales difieren según el caso de que se trate.

En efecto, los dos últimos párrafos de la fracción I que se analiza, establecen que:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones "generales de los estados o de los Municipios impugnadas por la "Federación, de los Municipios impugnadas por los estados, o en "los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, la "resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, "dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido "aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte "de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en "controversia".

Por su parte, el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de dicha fracción, reitera el contenido del primero de los párrafos que anteceden y agrega al mismo lo siguiente:

"En aquellas controversias respecto de normas generales en "que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, "el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas "dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo "dispuesto en el artículo siguiente: En todos los demás casos las "resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes "en controversia".

Atento al contenido de las disposiciones transcritas, debe concluirse que la sentencia que se dicte en la controversia constitucional puede tener dos clases de efectos:

Efectos generales, y

Efectos relativos únicamente entre las partes en controversia.

Para que tenga efectos generales la sentencia se requiere que cumpla con los siguientes requisitos:

Debe versar exclusivamente sobre disposiciones generales, es decir, sobre leyes;

Tales disposiciones generales pueden ser emitidas por los Estados o los Municipios:

En estos casos, la impugnación debe ser promovida por la Federación en contra de leyes de los Estados o de los Municipios, o bien, por los Estados en contra de leyes emitidas por los Municipios;

Que la controversia surja entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del distrito Federal;

Que la controversia surja entre dos Poderes de un mismo Estado;

Que la controversia se de entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, y

Que la resolución que se dicte sea aprobada por una mayoría de, cuando menos, ocho votos de los Ministros presentes en el Tribunal Pleno en el momento de dictarse la misma.

Reunidos los requisitos antes señalados, la sentencia tendrá efectos generales, es decir, erga omnes, alcanzándose así la plenitud de la protección constitucional a través de un órgano de control, toda vez que la declaración de invalidez constitucional de la ley extenderá sus efectos de nulidad a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma

invalidada, según lo dispone la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria.

No obstante, el legislador federal va más allá de las disposiciones que se comentan, ya que en el artículo 43 de la propia Ley Reglamentaria amplía más los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una disposición general, cuando dispone:

“Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Administrativos del Trabajo, sean éstos federales o locales”.

El sueño de los juristas del control de constitucionalidad, al fin, se encuentra realizado.

Nunca antes una sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia había alcanzado una plenitud total en sus efectos, como lo puede tener en la actualidad la sentencia que se dicte dentro del juicio de controversia constitucional. Nunca antes una sentencia había logrado preservar la supremacía de la Constitución Federal como debe hacerlo la sentencia de controversia constitucional.

Ante tal plenitud de los efectos de la sentencia de controversia constitucional, es admisible la disposición contenida en el segundo párrafo

del artículo 42 de la Ley Reglamentaria en el sentido de que, si en el juicio que verse sobre una disposición general, la sentencia que se dicte no alcanza la mayoría de votos exigidos por el texto constitucional para que tenga efectos generales, el Tribunal Pleno debe declarar desestimada dicha controversia.

Es decir, si los efectos de sentencia no van a tener el carácter de generales; si no van a obligar a todas las autoridades, Entidades, Poderes u órganos de gobierno, no tiene objeto declarar inválida una disposición general, pues su nulidad sólo tendría efectos particulares y relativos entre las partes del juicio, y ese no es el objeto de la controversia constitucional cuando ésta se promueve en contra de disposiciones generales, en los casos previstos por la ley.

DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la fracción II del artículo 105 Constitucional, se establece un nuevo procedimiento que se designa con el nombre de "Acción "de Inconstitucionalidad", que también tiene como fin establecer un medio de control de constitucionalidad a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina si una norma de carácter general se encuentra en contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este nuevo medio de control de constitucionalidad tiene la característica de ser un procedimiento sumario, a virtud de que en él no existe controversia entre poderes, sino que a través este medio de control las llamadas minorías parlamentarias existentes en las Cámaras de

Diputados o de Senadores, por lo que ve al ámbito federal, o en las Legislaturas de los Estados o en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o bien el Procurador General de la República, pueden promover esta acción que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

Es de significarse el hecho de que este medio de control sirve a las minorías parlamentarias, de oportunidad para hacer valer ante el órgano de control de constitucionalidad todos aquellos argumentos lógico-jurídico-político-sociales que, debido a su escasa representación en los correspondientes cuerpos legislativos. No les es dable oponer durante los debates que tienen lugar con motivo de la discusión y aprobación de los proyectos de ley que se ventilan en los mismos y que tales minorías consideran contrarios al texto constitucional, permitiéndose así el nivelar las fuerzas a través del examen constitucional de tales normas, sin importar que este se lleve a cabo por un órgano diferente al creador de la norma, pues, en primer lugar, se tiene la seguridad de que los conceptos de invalidez que se expongan al respecto serán analizados sin ánimo ni interés partidista y, en segundo, el medio de control es el idóneo para llevar a cabo tal examen.

Es de hacerse notar también, el hecho de que al adicionarse el inciso f) a la fracción segunda y permitirse a los partidos políticos, nacionales o locales, plantear la no conformidad de las leyes electorales federales o locales, a la Constitución, se cubrió la laguna que existía en ésta al no permitirse el análisis Constitucional de las leyes electorales, corrección que

trae como consecuencia el no permitir que ninguna disposición general contraría a la Constitución, y se preserve así su supremacía.

Dentro de este procedimiento la sentencia es también el resultado del control de regularidad Constitucional, y al igual que la sentencia de controversia Constitucional, puede tener como efecto que se suspenda la ley que se estime contraria al texto Constitucional y, en su caso, además se den las bases de la ejecución de las mismas, con la diferencia de que la sentencia que se dicta en la acción de inconstitucionalidad no tendrá efectos generales, como los que tiene la de controversia, según lo dispone la propia fracción II del Artículo 105 Constitucional y el Artículo 73 de su Ley Reglamentaria, en los que respectivamente se dispone:

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo "podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre "que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho "votos".

"Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en "los Artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto se puede determinar que en la actualidad nuestra Constitución Federal ha creado el Derecho Procesal Constitucional, al establecer tres vías para llegar a obtener la declaración de inconstitucionalidad de una ley sea Federal o Local:

El Juicio de Amparo;

El Juicio de Controversia Constitucional, y

El Juicio de Acción de Inconstitucionalidad.

En los tres casos se ejercita una acción de carácter constitucional por la vía jurisdiccional, del cual va a conocer de manera exclusiva el Poder Judicial de la Federación, mediante la tramitación de sendos procedimientos que van a culminar en una sentencia, a través de la cual puede decretarse la inconstitucionalidad o invalidez de una norma o disposición general nulificando la misma, y cuyos efectos serán de carácter particular o relativos tanto en el juicio de amparo como en la acción de inconstitucionalidad, y de carácter o erga omnes en la controversia constitucional, sentencias que podrán ejecutarse bajo un mismo sistema y procedimiento previsto por los dos primeros párrafos de la fracción XVI, del Artículo 107 Constitucional.

Estos tres sistemas de control de la regularidad constitucional presentan semejanzas y diferencias entre sí:

SEMEJANZAS. Son semejantes los tres medios de control constitucional en lo siguiente:

La acción es única y tiene el carácter de ser constitucional.

Es única en atención a que, si bien se identifican bajo nombres diversos: acción de amparo, acción de controversia constitucional y acción

de inconstitucionalidad, lo cierto es que las tres acciones se dan para combatir leyes o actos de autoridad que, en un momento determinado, son considerados como contrarios a la Constitución, por lo que su diferencia de nombre o designación únicamente permite identificar al sujeto que es titular de la acción, que en su orden son: los gobernados, un poder, una entidad, un órgano de gobierno, el Procurador General de la República o un partido político, en su caso.

Es una acción que en todos los casos se ejercita por la vía jurisdiccional y con ello da lugar al establecimiento de un procedimiento del mismo tipo.

Se da siempre en contra de leyes o actos de autoridad.

El procedimiento siempre culmina con una sentencia declarativa, que puede tener alguno e los siguientes sentidos:

Puede ser sobreseído el juicio;

Puede declararse la constitucionalidad o validez de la ley o del acto que se reclame;

Puede ser declarada la inconstitucionalidad o invalidez de la ley o del acto que se impugna y, de darse ese caso, se nulifica la ley o el acto;

Ante el incumplimiento de la sentencia, ésta puede ejecutarse mediante el mismo procedimiento previsto por la fracción XV, primero y segundo párrafo, del Artículo 107 Constitucional, y

Los efectos de la sentencia que verse contra actos, siempre serán relativos y surtirán únicamente entre las partes en el juicio.

El procedimiento de Amparo y el de Acción de Inconstitucionalidad son sumarios.

2.- DIFERENCIAS. La acción de amparo difiere de las acciones de controversia y de inconstitucionalidad en que:

Mientras que la acción de amparo tiende a proteger las garantías constitucionales de los gobernados de manera directa e indirectamente a la Constitución, las acciones de controversia y de inconstitucionalidad tienden a proteger de manera directa la supremacía de la Constitución, garantizando así la existencia y la primacía del orden jurídico federal en su totalidad.

El procedimiento de amparo y el de acción de inconstitucionalidad tiene una forma de prosecución sumaria, en cambio el procedimiento de controversia constitucional es un proceso ordinario y extenso en relación a aquellos, asemejándose al procedimiento ordinario civil federal.

La diferencia mayor y más importante se encuentre en los efectos que produce la sentencia que se dicta en estos procedimientos cuando el acto

reclamado es una ley, En efecto mientras que las sentencias de amparo y de acción de inconstitucionalidad surte efectos de manera relativas entre las partes en el juicio, la que se dicta en la controversia constitucional, siempre que declare la invalidez de la ley impugnada y se aprobada por una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes, surtirá efectos generales, es decir erga omnes.

Del juicio de amparo puede conocer el Tribunal Pleno, las Salas, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito y el Superior Jerárquico de la Autoridad responsable en los casos de los Artículos 16 en materia penal, 19 y 20 Constitucionales.

En cambio, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad conoce exclusivamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas diferencias no permiten establecer una separación total y absoluta de los tres medios de control de constitucionalidad a que se hace referencia, y a pesar de ellas existe entre aquéllos unidad e identidad de materia, de acción y, sobre todo, el objeto es el mismo: Controlar las leyes y los actos de la autoridad con el fin de preservar la supremacía de la Constitución y mantener el orden Jurídico total del Estado Federal.

Todo ello nos lleva a formular a la COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, la siguiente.

**PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 105 Y 107 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,**

Bajo las siguientes consideraciones:

Toda vez que el control de la regularidad constitucional de las leyes es único, aún cuando el procedimiento establecido para llevar a cabo la tramitación de los juicios de amparo, controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad, se establezca en normas constitucionales diferentes y se rijan por leyes reglamentarias también diferentes, debe admitirse que entre ellos existen unidad e identidad de materia, la acción es la misma y el objeto de los tres juicios es controlar la actividad de las autoridades que están facultadas para crear y emitir leyes federales o locales, con el fin de mantener la regularidad constitucional entre éstas y la Constitución Federal para preservar la supremacía de ésta y mantener el orden jurídico total del Estado Federal.

Que, en la práctica, puede darse el caso de que se impugne de manera simultánea una misma ley a través de un juicio de amparo, de una controversia constitucional y de una acción de inconstitucionalidad, dando lugar con ello a que exista entre tales procedimientos constitucionales conexidad de causa, y a fin de que no se produzcan sentencias contradictorias, los Artículos 37, 38 y 69, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, prevén que, mediante acuerdos generales, a solicitud de alguno de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá acordarse el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo y de acción de

inconstitucionalidad, hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional.

Esto es así, a virtud de que los efectos de la sentencia que se llegare a dictar en la controversia constitucional pueden ser de carácter general, es decir, erga omnes, como se deja señalado con anterioridad.

Lo anterior permite establecer, que es incuestionable que el órgano encargado de conocer de tales procedimientos debe ser el mismo, a fin de que las sentencias que se dicten tengan el mismo fundamento y motivación jurídicos, conforme lo prevén los señalados Artículos 37, 38 y 69, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Y, por otra parte, las sentencias que se dicten en tales procedimientos de control de constitucionalidad deben tener los mismo efectos, cuando decreten la inconstitucionalidad o invalidez de la norma o disposición general impugnada.

Consecuentemente deben reformarse el primer párrafo de la fracción II, y crearse una fracción "II bis", del Artículo 107 Constitucional, así como el último párrafo de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, a fin de establecer que cuando se trate del juicio de amparo en contra de leyes el competente para conocer del mismo lo será el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que la sentencia que se dicte tanto en tal juicio como en el de acción de inconstitucionalidad,

tengan efectos generales al igual que la sentencia que se dicte cuando se trate de una controversia constitucional.

Así se uniformará el procedimiento y contenido de los juicios constitucionales que tengan por objeto dirimir controversias mediante las cuales se impugne a las leyes por cuanto hace a su regularidad constitucional, haciendo congruente el Derecho Procesal Constitucional.

Por tanto se propone que el primer párrafo de la fracción II del Artículo 107 Constitucional debe quedar de la manera siguiente:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
II.- La sentencia será siempre tal que, sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.	II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, con excepción de lo que se establece para el amparo contra Leyes.

Debe incluirse una nueva fracción al Artículo 107 Constitucional bajo la numeración "II bis", cuyo texto deberá establecer:

II Bis. El amparo contra leyes federales o locales, expedidas por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio a un gobernado, se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y será competencia exclusiva de su Tribunal Pleno.

La sentencia que se dicte por el Tribunal Pleno, en los casos a que se refiere el párrafo anterior, y declare inconstitucional la ley que se impugne, tendrá efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos de los Ministros presentes, y sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma inconstitucional.

La reforma al último párrafo de la fracción II de artículo 105 Constitucional deberá contener lo siguiente:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.	Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que declare inválidas las normas impugnadas, tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Las propuestas de reformas al texto constitucional que se propone, implican reformar también tanto la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales como a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Julio B. Enriquez Uscanga, Tomo IV, páginas 2800 a 2822).

La Defensoría Pública.

En este contexto, las instituciones que tienen el cometido de brindar asistencia jurídica eficiente, a una mayoría superior al 70% de mexicanos carentes de recursos económicos para solventar su patrocinio en juicio, deben resolver al menos las siguientes cuestiones: “¿Qué posición deben de asumir frente a la reforma de la Ley de Amparo?, ¿Cómo garantizar el acceso a la jurisdicción del juicio de amparo de la población en general?, ¿Cuáles serían los mecanismos y procedimientos para dar mayor eficiencia, eficacia y equidad mediante la defensoría pública en el juicio de amparo?, ¿Cómo accederían las personas a esta jurisdicción en su calidad de beneficiarios de la defensoría pública?, ¿La defensoría pública federal también sería garante del acceso a la justicia constitucional cuando los actos reclamados provengan de autoridades del fuero común?, ¿De qué manera contribuiría a la equidad procesal en el juicio de amparo la introducción de la figura del Defensor Público Constitucional? y finalmente ¿Cómo impactaría en la sociedad en el foro jurídico el acopio del mayor número de patrocinios jurisdiccionales?

Todas estas interrogantes, y otras que se les deriven, encontrarán respuesta a continuación.

LOS PROBLEMAS DEL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.

La impartición del amparo para el sistema jurídico mexicanos, radica en que es la única instancia que tiene por finalidad solicitar la protección jurisdiccional contra una ley o un acto de autoridad que se estime inconstitucional. Para ello resulta indispensable, que la persona a quien se le ha causado el agravio, su representante legal u otro a nombre del directo agraviado, en algunos casos de violaciones graves, acuda a la instancia jurisdiccional por medio de la demanda de amparo; posteriormente el Juez de Distrito habrá de examinar la cuestión fundamental para ver si procede o no la protección de la Justicia Federal, a través de los conceptos de violación; sin embargo, antes de entrar al estudio de fondo del asunto el juez de oficio habrá de estudiar que no exista alguna causa de improcedencia.

Estos dos aspectos formales del juicio de amparo, es decir la formulación de la demanda de amparo y el estudio de las causas de improcedencia, constituyen factores que han creado barreras para el equitativo acceso de la población a la jurisdicción del juicio de amparo, violando la garantía de igualdad de los gobernados frente a la ley. Factores que inciden de manera poderosa en la equidad y eficacia de reclamar vía amparo la violación de las garantías consagradas en la Constitución; y encuentran su causa mediata en que los servicios de asesoría legal no

están al alcance económico de una gran mayoría, que aunque silenciosa reclama justicia. Contar con la asesoría de un abogado de calidad sin cuyo apoyo no es posible acceder a la jurisdicción del amparo, debido a la complejidad técnica y excesivo formalismo que ha alcanzado esta institución, en perjuicio de los justiciables.

El principio de igualdad de los gobernados consagrado en la Constitución, tiene varias repercusiones en el ámbito procesal del juicio de amparo, una de ellas y quizá la más importante se refiere al principio dialéctico del proceso o contradictorio, por el cual la intervención de las partes en el proceso requiere de una intervención equilibrada, es decir que el acceso de las partes a la instancia en igualdad de condiciones, tanto jurídicas como sociales y económicas. Esta nueva dimensión del principio de igualdad ha sido denominada como el derecho de acceso a la jurisdicción, y constituye una piedra angular en la construcción de los sistemas jurídicos contemporáneos.

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DE AMPARO COMO DERECHO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

El derecho de acceso a la jurisdicción del amparo debe de ser considerado como un derecho autónomo de carácter constitucional, que habría de incluirse de manera expresa en el catálogo de los derechos fundamentales de los gobernados; bajo una nueva concepción que supere la hasta ahora imperante en el ordenamiento constitucional, que se caracteriza por ser un derecho individual frente al Estado que no toma en consideración los obstáculos de orden económico y social que limitan el

libre desenvolvimiento del derecho de acudir a las instancias jurisdiccionales, y entorpecen la real participación igualitaria de los justiciables y la eficacia del proceso.

El acceso a la jurisdicción del juicio de amparo tiene por objeto garantizar y no únicamente proclamar el derecho de todos los justiciables de acudir a los tribunales federales con jurisdicción de amparo, es decir consiste en una nueva dimensión procesal del derecho de exigir al Estado una participación igualitaria frente a los tribunales federales con jurisdicción de amparo en igualdad de circunstancias, para la solución sobre la constitucionalidad de actos o leyes; equilibrio procesal que dada la trascendencia de las controversias, no puede únicamente adquirir un carácter formal, sino que deben de aspirar a la concreción social.

Con la formulación constitucional de la Garantía de Acceso a la Jurisdicción Constitucional, el estado mexicano asumiría el compromiso social de que los justiciables, puedan superar las barreras de acceso efectivo al amparo; que este acceso se produzca con la adecuado asistencia jurídica a efecto de garantizar la participación en igualdad de circunstancias de las partes, y la eficacia en el proceso jurisdiccional.

Con estos lineamientos reflejados directamente en el ámbito constitucional se estaría dotando de una dimensión social a la institución del juicio de amparo, garantizando que la población pueda acceder a la protección de la Justicia Federal.

LA DEFENSORÍA PÚBLICA FEDERAL COMO INSTANCIA ADJETIVA DEL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DE AMPARO.

La exigencia de las partes equidistantes, iguales y contrapuestas en igualdad de circunstancias se ha interpretado de diversas formas, según el contexto jurídico-político imperante. En efecto la igualdad de las partes, aunque formalmente expresada por la Ley de Amparo, en la realidad social del proceso no existe, por los factores que se han enunciado anteriormente. De ahí que en los tiempos recientes se hayan adoptado instituciones para el auxilio de los justiciables que se encuentran en condiciones de inferioridad social, económica y cultural; tales como los sistemas de asesoramiento legal gratuito que intenta ser una solución efectiva para lograr que amplios sectores de la población puedan lograr la prestación jurisdiccional en condiciones de igualdad y de equilibrio.

Estos servicios de seguridad social jurídica les proporciona de manera incipiente en materia de amparo, el Instituto Federal de Defensoría Pública, a través de los servicios de Asesoría Jurídica, pero hasta ahora han sido sólo una extensión burocrática de la defensoría pública, de ahí que en la posibilidad de ampliar la cobertura de los servicios en materia de amparo, a la par de la reforma al institución del amparo, se podrían encontrar los ejes para reestructurar y dar coherencia a la asistencia legal gratuita, a fin de hacer accesible para la población la jurisdicción de los tribunales federales, objetivo primordial del planteamiento de la actual reforma a la institución del amparo.

Para llevar adelante una reforma integral del amparo que lo haga accesible a toda la población, resulta indispensable articular los instrumentos jurídicos adjetivos suficientes, para que el contenido de la reforma sea una realidad cotidiana, y no una pura reforma de escritorio.

La ampliación de la cobertura de la defensa pública en materia de amparo puede llegar a ser uno de esos instrumentos, por lo que la aportación de esta propuesta esta focalizada sobre el objetivo de llevar la defensoría pública en un instrumento adjetivo que garantice materialmente el acceso a la jurisdicción del juicio de amparo de todas aquellas personas que así lo requieran, que puedan ser sujetos de servicio y cuya pretensión no sea ostensiblemente infundada; prestando los servicios de defensoría pública federal de amparo, gratuitamente con un alto sentido de responsabilidad social, bajo los lineamientos de honradez, profesionalismos, autonomía y probidad.

Además podría asignársele la enorme responsabilidad de mantener una función preventiva de las controversias jurisdiccionales, a través de la promoción efectiva de los derechos, y con carácter educativo, entre la ciudadanía extendiendo dicha promoción a las entidades públicas no jurisdiccionales, llegando a emitir para éstas las opiniones jurídicas que le soliciten previamente a emitir actos, mediante dictámenes fundados, lo mismo para los particulares respecto de los actos jurídicos que preparen o negocios en que intervengan; también se le facultaría para fungir como árbitros o amigables compondores en determinados asuntos. Todo ello propiciaría entre los ciudadanos un mayor conocimiento y defensa directa de sus derechos, y permitiría concluir las controversias antes que llevarlas

por vías ordinarias o de amparo ante las instancias de jurisdicción federal, de suerte que se eviten prácticas viciosas que generan o incrementan el rezago judicial.

El Defensor Público en jurisdicción de amparo.

La inclusión de la figura del Defensor Público Constitucional a la Ley de Amparo, tendría que diseñarse como institución procesal para hacer efectiva la garantía de acceso a la jurisdicción del juicio de amparo, a toda la población que así lo requiera, y cuya pretensión no resulte notoriamente infundada, correspondiéndole a este Defensor la legitimación procesal para interponer la demanda de amparo ante los órganos jurisdiccionales federales, así como de dar seguimiento procesal a los asuntos en que tenga intervención y gestionar lo conducente para la ejecución de la sentencia para la adecuada defensa de los derechos fundamentales de los gobernados, que hallan sido vulnerados, por algún acto o ley, en todas las materias.

El Defensor Público en jurisdicción de amparo, estaría al alcance de cualquier persona que considere vulnerados sus derechos, y que desee plantear su caso a la defensoría pública, por el mal funcionamiento de la administración pública, mal desempeño de algún funcionario o responsable de los servicios públicos, que le esté ocasionando o le haya ocasionado una vulneración o desconocimiento de sus derechos y libertades. Correspondiéndole a dicha institución, una vez analizado el caso, promover y gestionar el juicio de amparo para la restitución del goce de las mismas, o su indemnización, si así procediese.

El acceso al defensor pública en amparo deberá estar abierto a toda persona física que reúna los requisitos para ser sujeto de servicio, pero además, a las personas jurídicas nacionales o extranjeras, para la defensa de los derechos difusos o de los derechos de las minorías establecidos por la Constitución.

Para que se pueda comparecer ante el defensor público en amparo, cumplidos los requisitos no habrá de ser necesario ningún otro. Ni edad específica, ni representación por abogado o fórmulas de nombramiento de índole jurisdiccional, ni pago de cantidad alguna. El acceso al defensor público en amparo habrá de ser asimismo directo, sin necesidad de algún otro refrendo o trámite intermedio; sin remisión de la noticia de la vulneración de las garantías por alguna otra instancia.

El defensor público en amparo se configura de esta manera como una vía, con legitimación procesal reconocida por la ley, para garantizar el acceso a la jurisdicción de amparo, y un garante de la seguridad jurídica.

Las razones fundamentales para la creación del defensor público en amparo, fuera del acceso a la jurisdicción del juicio de amparo; por una parte el mayor cuidado que el Estado mexicano ha mostrado hacia la defensa de los derechos y libertades de la persona, y en especial en sociedad como la mexicana que ha sufrido en su historia por la complejidad de las relaciones entre el ciudadano y los gobernantes, dominadas en muchas ocasiones por la arbitrariedad y la intervención en la vida privada de las personas.

Se trataría en consecuencia de articular un instrumento jurídico adecuado para que el ciudadano se encuentre real y efectivamente defendido y amparado ante cualquier vulneración de sus derechos y libertades; propiciando una vía de acceso fácil, informal y gratuita al juicio de amparo.

**PROPUESTA DE REFORMA
AL MARCO JURIDICO POSITIVO**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.**

Artículo 17.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

...

DEBERÁ DECIR:

Artículo 17.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Al efecto contará con la asistencia jurídica necesaria para prevenir, conocer y dirimir las controversias de su

interés y la defensa de los derechos que le otorga el orden jurídico mexicano.

...

Artículo 102

La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación...

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos...

DEBERÁ DECIR:

Artículo 102

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación...

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos...

C. Los mismos órganos legislativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos para la asistencia jurídica, promoción con carácter educativo, defensa y solución no jurisdiccional de controversias. En el ejercicio de sus funciones contarán con autonomía técnica e independencia funcional.

En el ámbito federal dicho organismo tendrá a su cargo la defensoría pública en materia de amparo en los términos que establezcan las leyes respectivas. Su titular y los abogados adscritos serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones, pero solamente podrán ser separados de sus cargos en términos del Título Cuarto de esta Constitución. (José Reséndiz García, Tomo IV, páginas 2860 a 2870).

EL ARTÍCULO 105 COMO ESTABILIZADOR DEL PODER POLITICO

Hablar del papel del artículo 105 Constitucional como estabilizador del Poder Público, sin duda alguna nos lleva a hablar de los medios de control de la constitucionalidad, de sus finalidades, de sus procedimientos y consecuentemente también de los órganos que se encargan de ellos.

Nada más difícil que simplificar lo complejo y unificar y generalizar lo que no es uniforme y que es diferenciado. Tarea de sabios dicen algunos, afán de necios dicen otros. Por esta razón en esta ocasión se hará una exposición muy general de los medios de control constitucional que consagra nuestra Constitución tratando solamente de dar una idea general de cada uno de ellos y así tratar de descubrir un poco de mayor profundidad el papel de la Suprema corte de Justicia de la Nación (SCJN) como órgano estabilizador del poder Público, a través de su intervención en la resolución de las controversias constitucionales cuya competencia le atribuye de manera exclusiva el artículo 105 Constitucional. De igual forma, es

importante hacer notar que el presente trabajo no pretende analizar en su totalidad al art. 105 ni agotar todos los aspectos y particularidades de las controversias constitucionales y menos aún de todos los otros medios de control constitucional; sino que sólo pretende presentar una noción genérica de lo que estos medios representan y esbozar unas cuantas ideas en torno al papel que la Suprema Corte cumple como órgano estabilizador del Poder Público en nuestro país.

En un sistema de Derecho Constitucional como el nuestro en donde la Constitución que es expresión de la soberanía y ésta es escrita y rígida (es decir que no puede ser cambiada o modificada por los poderes constituidos encargados normalmente de gobernar y en especial por el poder legislativo ordinario), y en donde ésta asigna como parte de su contenido fundamental la forma de Estado, la forma de gobierno, así como la creación de los poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (principales órganos encargados de gobernar) y la competencia de los mismos (facultades que en concreto se les asignado),¹ se hace necesaria la existencia de medios tendientes a garantizar que sea respetada la voluntad expresada a través de la propia Constitución. Es decir, es imperativa la existencia de medios de control de la constitucionalidad que garanticen que los mandatos constitucionales sean obedecidos por las autoridades a ella sometidas al realizar sus tareas cotidianas en el ejercicio de sus funciones.

¹ Conviene aquí recordar lo señalado por Jellinek en torno a la constitución al decir "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos Supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado". —JELLINEK George, Teoría general del Estado, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1943,p.

Así pues, todo sistema jurídico es necesario que se garantice la vigencia real de su Constitución (normas jurídicas supremas) y que existan sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa, adecuen sus actos a lo mandado por ella. Dichos medios o sistemas constituyen propiamente lo que algunos han llamado el control o defensa de la Constitución. En este orden de ideas y siguiendo a Elisur Arteaga Nava, el control constitucional sería todo el complejo y variado sistema de principios e instituciones previstos en la propia Constitución, encaminados a imponer en lo interior, el principio de supremacía constitucional.²

Es obvio pues también que dichos procedimientos de control de la constitucionalidad requerirían reglas propias para su substanciación y se llevarán a cabo ante determinados órganos previamente determinados, como veremos a continuación.

En los distintos países del mundo, múltiples han sido los sistemas de defensa de la Constitución que se han establecido, los cuales podemos clasificarlos atendiendo al órgano que realiza dichas defensas en 2 grandes categorías:

A) Por un lado, las realizadas por un órgano político que puede ser el Poder Ejecutivo, el Legislativo u otro órgano especial. (Ejemplo de esto último lo tuvimos en el Supremo Poder Conservador que estableció la Constitución de las 7 Leyes).

² ARTEAGA Nava, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Edit. Oxford University Press, México, 1999.p.p 1317, 1318.

B) Por el otro, aquellas defensas realizadas por un órgano judicial en donde el control de la constitucionalidad se lleva a cabo por medio de la actividad jurisdiccional.

Es precisamente a esta última categoría a la que corresponden nuestros principales medios de control constitucional, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial, procedimientos todos, de carácter jurisdiccional que como sabemos se llevan a cabo ante órganos del Poder Judicial Federal, a quienes en principio corresponde de manera general la atribución del control de la constitucionalidad.

En lo esencial, el confiar el control de la constitucionalidad de las leyes a un juez profesional, racionalmente satisface más que la solución de confiarlo a un órgano político.

Aunque cabe mencionar que este procedimiento tampoco está exento de peligros. Por otro lado, desde el punto de vista técnico se puede confiar el control al cuidado tanto de una jurisdicción especial (control por vía de acción) como de la jurisdicción ordinaria o de derecho común (control difuso por vía de excepción).³

³ HAURIUO, André et al. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Edit. Ariel, 2ª. Ed. Barcelona, España 1980. P.p. 371 y 372.

Es importante señalar que todos los medios de control que hemos mencionado son medios que se ejercitan por vía de acción, es decir, a pedimento expreso de una parte interesada y ante órganos del Poder Judicial Federal. Sin embargo, en nuestra Constitución también existe un medio de control difuso de la constitucionalidad establecido en la segunda parte del artículo 133 constitucional, que establece la posibilidad de que los jueces comunes de los estados decidan, en atención al principio de supremacía constitucional, aplicar un dispositivo constitucional en lugar de una ley ordinaria, es decir, otorga la posibilidad a los jueces estatales de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. Cabe señalar que este medio de control no ha sido usado y el propio Poder Judicial Federal lo ha rechazado diciendo que sólo a él compete resolver cuestiones constitucionales en funciones de control de la constitucionalidad, por tener asignadas expresamente dichas funciones por nuestra Carta Magna.⁴ Resulta muy debatible dicho criterio, sin embargo en este momento dicha temática no será el objeto del estudio que nos ocupa.

Otro aspecto importante a considerar es el relativo al órgano u órganos encargados del control de la constitucionalidad y al procedimiento para su substanciación, la cual nos referiremos a continuación brevemente.

En este caso nos ocuparemos únicamente de los medios de control directos de la constitucionalidad, entendiendo por control o defensa directa de la constitucionalidad el resultado de la utilización de los distintos instrumentos jurídico –procesales, encaminados a salvaguardar la

⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 31 edición, México, D.F. 1997

Constitución, es decir, es el efecto producido por las acciones de naturaleza meramente constitucional (la naturaleza del juicio es propiamente constitucional a través del proceso jurisdiccional).⁵

Los medios de control directo que existen en nuestro país (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación electoral), todos ellos con procedimientos de carácter jurisdiccional en los cuales, órganos jurisdiccionales tanto material como formalmente hablando se encargan de substanciarlos y resolverlos y como es bien sabido corresponde conocer de ellos al Poder Judicial Federal; tratándose del amparo, por conducto principalmente de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y también de la Suprema Corte; en el caso de los medios de impugnación electorales por medio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y respecto de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de manera exclusiva, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

Resulta interesante mencionar aquí, el hecho de que en nuestro país el Poder Judicial Federal realiza la función de control constitucional a la vez que realiza una función jurisdiccional ordinaria. Existen otros países como España, que tiene órganos diversos para cada función en especial:

⁵ GARZA García, César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. MC. Graw Hill, México D.F., 1997, p.p. 185.,

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (artículos 99, 103, 105, 107), Edit. Porrúa, 128ª Edición, México, 1999.

Tribunales para la función Jurisprudencial ordinaria y un Tribunal Constitucional para el control constitucional.⁷

Vale la pena mencionar que la creación de tribunales constitucionales que se dio en Europa a partir de la segunda década de este siglo se ha ido extendiendo a múltiples países en la actualidad. Estos tribunales, en su modelo original diseñado por Hans Kelsen y adoptado por la Constitución de Austria de 1920, no están encuadrados dentro del Poder Judicial ordinario, sino que forman lo que podrían llamarse un cuarto poder, o un poder "vigilante" de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes.⁸

Nuestro país como ya mencionamos, no ha seguido ese modelo kelseniano de jurisdicción constitucional, sino más bien modelo americano al incluir el control de la constitucionalidad dentro de las competencias del Poder Judicial Federal ordinario.

Desde mi particular punto de vista estimo que sería benéfico que nuestro país considerara la existencia de un verdadero Tribunal Constitucional como en el modelo de Kelsen, no sólo distinguiendo la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, sino estableciendo un órgano controlador de la legalidad y otro distinto dedicado única y exclusivamente a los asuntos de constitucionalidad.

⁷ HAURIOU, André et al. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Edit. Ariel Barcelona, 2ª. Edición, 1980, p.p. 1042.

⁸ CARBONELL, Miguel, Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, Edit. Porrúa, 2ª. Edición, México, 1999, p.p. 55 y 56.

Para poder entender un poco mejor la intervención de la Suprema Corte en la resolución de las controversias constitucionales conviene mencionar a grandes rasgos en qué consisten los medios de defensa de la Constitución antes mencionados:⁹

EL JUICIO DE AMPARO: Es un procedimiento que se ejerce por vía jurisdiccional a instancia de parte agraviada y por parte del gobernado en contra de leyes o actos de autoridades del Estado, que al violar garantías individuales o invadir esferas de competencia puedan causar una afectación actual o inminente al gobernado y que tiene como fin proteger al gobernado en contra de abusos de autoridad por violación a garantías individuales o invasión a esferas competenciales entre órganos estatales. Se tramita habitualmente ante Juzgados de Distrito y Tribunales Colegidos. (Art. 103 y 107 Constitucionales)

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL: Son como su nombre lo dice medio de impugnación de actos electorales que vulneran los derechos políticos constitucionales y en materia electoral de los gobernados, sean estos ciudadanos o partidos políticos. Corresponde su ejercicio a los propios ciudadanos y a dichos partidos políticos. Se ejercitan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (Art. 99 Constitucional).

⁹ Para mayores datos relativos a la tramitación de los procedimientos respectivos ver Ley de Amparo, Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: Son procedimientos jurisdiccionales de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representan una vía de impugnación directa de normas jurídicas generales, abstractas, impersonales (Leyes Federales, Tratados Internacionales y Leyes Estatales) que contravengan a la Constitución Federal. Es decir, tiene por objeto dejar sin efecto (abrogar) una Ley o un Tratado por ser inconstitucionales. Estas acciones pueden ser ejercitadas por el 33% de los miembros de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales o de los asambleístas del D.F., las dirigencias de los partidos políticos o el Procurador General de la República, según el caso. Como se puede apreciar es un procedimiento, a diferencia del amparo, contra leyes cuyo derecho de acción no corresponde a los particulares (art. 105 Constitucional fracción II).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: Este medio de control constitucional es un juicio que permite resolver un conflicto sobre invasión de competencias entre los diversos ámbitos de gobierno que conforman nuestra forma de Estado Federal (Federación, Estados y Municipios) o entre los distintos poderes de cada uno de estos niveles. Estos procedimientos de defensa de la Constitución son, según lo dispone el artículo 105 constitucional, competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se inician por vía de acción, correspondiendo el derecho de ejercitarla a los poderes u órganos de gobierno cuya competencia haya sido invadida por otro órgano o poder. Como podemos ver, en este medio de defensa constitucional también se excluye a los particulares y sólo corresponde actuar a las autoridades. Su finalidad es hacer que los

órganos del Estados se ciñan a su competencia y no usurpen funciones y facultades de otro órgano. (art. 105, fracción I de la Constitución)

Una vez hechas las precisiones anteriores, nos centraremos en comentar la actuación de la Suprema Corte como órgano encargado del control constitucional al resolver las llamadas controversias constitucionales.

Al respecto, el artículo 105 Constitucional en su fracción I establece que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

De las Controversias Constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se suscitan entre:

La Federación y un estado o el Distrito Federal;

La Federación y una municipio;

El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

Un Estado y otro;

Un Estado y el Distrito Federal;

El Distrito Federal y un municipio;

Dos municipios de diversos estados;

Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,

Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.....”.

Al hablar de las controversias constitucionales debemos recordar que se trata de un procedimiento jurisdiccional realizado también por un órgano jurisdiccional (SCJN), pero cuya naturaleza es eminentemente política, entendiendo aquí por política en un sentido amplio, todo lo relativo al poder del Estado.

Muy a menudo habíamos oído decir que el Poder Judicial no tenía y no debía tener funciones políticas y que por lo tanto para garantizar su carácter de órgano técnico, así había prevalecer. Quizá por el error de considerar lo “político” únicamente como lo “electoral” es que semejantes afirmaciones e habían hecho; sin embargo esto ha sido bastante alejado de la realidad, no sólo práctica sino jurídica de nuestro país, pues como

sabemos desde el momento en que el Poder Judicial tiene a su cargo el control de la constitucionalidad, además de su competencia jurisdiccional ordinaria; su función (la de defensa de la Constitución) se vuelve de índole político, puesto que tiene que ver directamente con el Poder del Estado y las reglas de su estructura y organización que conforman precisamente a nuestra Constitución. No debemos olvidar que incluso el nombre de nuestra constitución es “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, justamente por ser el documento que establece las bases políticas (de organización y funcionamiento de los poderes públicos) conforme a los cuales se constituye el Estado Mexicano.

Como puede apreciarse no encontramos ante una auténtica “judicialización de la política” volviendo a los jueces “árbitros definitivos de los procesos políticos y guardianes de los postulados valorativos consagrados por la Constitución” trasladándose así al campo de la justicia temas que antaño se debatían y solucionaban únicamente en el terreno estrictamente político. La confianza mostrada en los siglos XVII y XIX hacia el legislador se ha cambiado en el siglo XX para ser depositada en los jueces y especialmente en los jueces constitucionales.¹⁰

Así pues, en este orden de ideas, los procedimientos de control constitucional tienen como finalidad preservar el orden jurídico-político constitucional y hacer que los órganos de poder cumplan y se ajusten a las disposiciones que la propia Constitución establece (sean éstas garantías individuales, esferas competenciales o cualquiera otra disposición

¹⁰ CARBONELL, Miguel, Op. Cit. P.p. 57

constitucional). Más aún cuando hablamos de las controversias constitucionales nos encontramos ante una verdadera función política de un órgano jurisdiccional, como es la Suprema Corte quien resolverá controversias entre órganos o entidades políticas sobre la constitucionalidad de sus actos, eso sí, no políticamente (es decir no con criterio político), sino legalmente, jurídicamente y a través de un procedimiento jurisdiccional (juicio) debidamente establecido en el que se determinará acerca de la actuación de poderes del Estado y su apego o no a las atribuciones y competencias que la Constitución Federal establece (es necesario recalcar aquí que su resolución es conforme a Derecho y no en base a criterios e intereses políticos).

Es importante hacer notar que este tipo de controversias se establecen entre poderes u órganos del Estado entre sí y en ellas no intervienen particulares, correspondiendo por ello el derecho de ejercitarlas sólo a las autoridades. Así, la controversia constitucional viene a ser un medio para controlar la actividad estatal y que se ejercita en la vía jurisdiccional de manera exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos de competencia entre los tres ámbitos federales (Federal, Estatal y Municipio) como entre los distintos poderes de cada ámbito.

La Controversia Constitucional es por tanto un verdadero juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad y que cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas por la Constitución General, por esta razón la controversia persigue constreñir la actuación de los poderes y órganos establecidos por

la propia Constitución Política del país, a lo que ella dispone; pues cuando las partes plantean la controversia, buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones tiene concedida, y anular el acto de autoridad contrario a la Constitución que las agravia. Es importante precisar que la controversia solamente deberá plantearse cuando se traten problemas de constitucionalidad y no en asuntos de mera legalidad”.¹¹

Como podemos apreciar, las controversias constitucionales son procesos jurisdiccionales que van a preservar nuestro régimen federal y el sistema de división de poderes y funciones que establece nuestra constitución. De esta manera la función que cumple la Suprema Corte como órgano encargado de resolver estas cuestiones es una función que tiene que ver de manera directa con el poder del Estado, los ámbitos que lo conforman, los órganos encargados de su ejercicio y la competencia concreta de estos últimos, función que como ya se mencionó, es eminentemente política no sólo por la naturaleza de los involucrados en la controversia sino por la finalidad misma del procedimiento, que es la de preservar el Orden Político Constitucional.

Por ello resulta lógico que si la Constitución como orden jurídico supremo marca a cada órgano del Estado su competencia, deberá existir algún mecanismo y algún órgano encargado de hacer que los órganos renuentes que violen la esfera de competencia que se les asignó por la Constitución, saliéndose de esta y transgrediendo otra, vuelvan a la

¹¹ ARTEAGA Nava, Elisur, Op. Cit, p.p. 1377 y 1378.

normatividad Constitucional establecida, ajustándose a esta e impidiendo así el rompimiento del orden jurídico que establece nuestra Carta Magna para lograr un equilibrio en el poder público estatal. Y es así que en México, dicho mecanismo lo constituye la propia controversia constitucional y el órgano encargado de conocer de ella lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es preciso volver a hacer notar que la actuación de la Suprema Corte en estos asuntos no es en su carácter de órgano jurisdiccional ordinario de la Federación, sino en su carácter de Tribunal Constitucional por encima del propio orden federal, estatal o municipal, y por tanto, su actuación se eleva por encima de estos tres niveles para constituirse y funcionar como órgano supremo (es decir como órgano del "Estado Global") encargado de determinar la competencia de las partes que acuden ante ella para solucionar sus diferencias. La Corte se constituye aquí, no en un simple órgano guardián de la superlegalidad de la Constitución, es decir, en un órgano encargado de preservar y dar validez a las decisiones fundamentales que constituyen al Estado Mexicano.

En el México de hoy en donde se vive un pluripartidismo activo y en donde los órganos de gobierno de los diferentes niveles (federal, estatal y municipal) se encuentran integrados por miembros de diferentes partidos o incluso del mismo partido pero con posturas discrepantes, podemos darnos cuenta de que la controversia constitucional juega un papel muy importante para alcanzar un sano equilibrio de poderes y una relación armónica entre ellos; evitando largas confrontaciones estériles, toda vez que permite solucionar sus diferencias conforme a estricto derecho y a través de

un juicio perfectamente regulado que determinará de manera clara y precisa el ámbito competencial de dichos poderes públicos, permitiendo por tanto, así, el correcto y normal desarrollo de su funciones y facultades constitucionales; contribuyendo de esta manera al adecuado funcionamiento político del Estado Mexicano, garantizando y preservando el respeto a nuestra Constitución y a dos de sus principios básicos y fundamentales de nuestra estructura jurídica – política como son la división de poderes y el federalismo.

No obstante lo anterior, es innegable que en México ha existido un pobre respeto por la normatividad constitucional, y la jurisdicción constitucional no ha sido capaz de someter cabalmente a un control efectivo a los poderes constituidos ni de vigilar minuciosamente la aplicación correcta de las normas constitucionales.

Como ya se apuntó, la jurisdicción constitucional en Europa surgió a principios de este siglo en medio de una crisis generalizada de la Constitución, con el deseo de fortalecerla y lograr su plena aplicación. En México, setenta años después y en una crisis semejante, se ha tratado de encontrar el camino que Kelsen ya había trazado en 1928.¹²

Por ello consideramos importante el fortalecimiento de las funciones de control constitucional y de los órganos encargados de ejercerlas, buscando establecer en lo posible un auténtico Tribunal Constitucional encargado única y exclusivamente de asuntos de constitucionalidad.

¹² CARBONELL, Miguel, Op. P.p. 153 y 154.

Conviene aquí mencionar la expresión de Lord Bryce al referirse a la Suprema Corte de los E.E.U.U. diciendo que es “la voz viva de la Constitución”, cuando interpretando la ley máxima declara si un acto de autoridad está o no de acuerdo con la misma.¹³ Indudablemente creo que podemos decir lo mismo de nuestra propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a sus funciones de control constitucional, en el tema que nos ocupa.

Por otra parte, el mismo Bryce señala “La Suprema Corte es la voz de la Constitución, esto e, de la voluntad del pueblo, de quien es expresión a su vez la ley fundamental que él ha votado. Es por ello la Corte, la conciencia del pueblo. Resuelto a preservarse a sí mismo de todo acto injusto e irreflexivo, el pueblo ha colocado por encima de sus mandatarios una ley permanente, que es el seguro de la minoría. Es esa ley la que la minoría puede invocar cuando está amenazada por la mayoría y es en la Corte colocada más allá de los asaltos de las facciones, donde encuentra su intérprete y su defensor. Para estar a la altura de tan importantes funciones, la Corte debe ser tan firme como la Constitución. Su espíritu y su tono deben ser los del pueblo en sus momentos más felices. Es preciso que resista a los impulsos transitorios y con mayor firmeza si aumentan en vigor. Amurallada detrás de defensas inexpugnables, debe al mismo tiempo desafiar los ataques abiertos de los otros órganos del gobierno y las seducciones más peligrosas por impalpables, del sentimiento popular”¹⁴

¹³ TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 31 edición, México D.F., 1997, p.p. 15 y 16

¹⁴ BRINCE, James, La République Américaine (Traducción Francesa de The American Commonwealth), Paris 1900, p.p. 338 y 339.

Sin lugar a dudas estas bellas palabras llenas de profundidad y con un gran contenido a pesar de haber sido dichas mucho tiempo atrás, constituyen el espíritu y el motor que debe mantener y hacer funcional a nuestra Suprema Corte como máximo órgano encargado de preservar la superlegalidad constitucional, a fin de que todos: gobernados y gobernantes (autoridades) podamos vivir y convivir no sólo conforme al Derecho del Estado sino conforme a un auténtico Estado de Derecho. (Cuauhtémoc M. De Diennein B., Tomo IV, páginas 2877 a 2893).

PROPUESTAS VINCULADAS CON LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone: "Los magistrados listarán los asuntos con tres días de anticipación cuando menos, y se resolverán en su orden. Los proyectos desechados o retirados para mejor estudio deberán discutirse en un plazo menor a quince días, no pudiendo retirarse un mismo negocio por más de una vez".

Me referiré en primer término a la última parte del mismo, en cuanto ordena que los proyectos desechados o retirados para mayor estudio deben discutirse en un plazo menor a quince días. Si bien es verdad que así lo hacemos cumpliendo la disposición legal, reconozco que es muy apresurada la forma como se hace el nuevo proyecto, por las mismas razones anteriormente expresadas en relación a la premura del tiempo y a la cantidad de negocios que se están manejando.

Estimo que un buen estudio en un asunto complicado, como son los que se desechan o retiran, requiere de mayor tiempo y que el plazo puede ampliarse a un mes. (Ma. De los Angeles Chavira Martínez, Tomo I, página 455)

PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

(Lo subrayado es lo que propone derogar):

PRIMERA PROPUESTA: Reformar el artículo 14 para derogar la fracción II y modificar la fracción III.

Artículo 14. Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia:

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el Presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder.

III. Autorizar las listas de los asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

SEGUNDA PROPUESTA: Adicionar un artículo 14 bis, en los siguientes términos.

Artículo 14 bis. Son atribuciones del subsecretario de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia:

I. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. v. turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución. En caso de que el Subsecretario estime dudoso o trascendente algún trámite. solicitará al Presidente que designe un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia. a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder.

II. Autorizar las listas de los asuntos que deban ser resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

TERCERA PROPUESTA: Reformar el artículo 25 para derogar las fracciones I y II.

Artículo 25. Son atribuciones de los Presidentes de las Salas:

I. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva. En caso de que el Presidente de una Sala estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro para que someta un proyecto a la misma Sala. a fin de que ésta decida lo que corresponda:

II. Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala, y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones;

CUARTA PROPUESTA: Adicionar un artículo 25 bis, en los siguientes términos:

Artículo 25 bis. Son atribuciones de los subsecretarios de acuerdos de las Salas:

I.- Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva. En caso de que el subsecretario de acuerdos de una Sala estime dudoso o trascendente algún trámite solicitará al Presidente de la misma designe a un ministro para que someta un proyecto a la misma Sala a fin de que ésta decida lo que corresponda;

II. Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones;

QUINTA PROPUESTA: Reformar el artículo 41 para derogar las fracciones II y III.

Artículo 41. Son atribuciones de los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

II. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren el tribunal;

III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso

de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente;

SEXTA PROPUESTA: Agregar una sección cuarta y un artículo 41-bis, en los siguientes términos.

SECCION CUARTA

Del Secretario de Acuerdos.

Artículo 41-bis. Son atribuciones de los Secretarios de Acuerdos de los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Dictar los trámites que procedan en 105 asuntos de la competencia del tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dará cuenta al Pleno del Tribunal para que éste decida lo que estime procedente.

II. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren el tribunal.

III. Listar los asuntos que le remita el magistrado ponente, para la sesión en que habrán de discutirse y resolverse. (Sergio Pallares y Lara, Tomo I, páginas 521 a 525)

En otro orden de ideas, es también oportuno reformar las disposiciones que contienen la reglamentación de los impedimentos y de las quejas administrativas en la medida de que si estos son promovidos sin causa o no son probados, no sólo se imponga la multa correspondiente a la persona que lo intente, sino también se sancione al abogado que lo asesore con la suspensión temporal del ejercicio de la profesión de abogado, ello con independencia también de las sanciones penales que en su caso pudiera incurrir.

Para estos efectos es necesario que los Recursos de Reclamación, los Impedimentos y las Quejas Administrativas, forzosamente estén formuladas no sólo por el gobernado, sino por el abogado que presta sus servicios profesionales a éste y que desde luego lo asesoró para la formulación de la demanda de garantías.

Cabe agregar, que la sanción determinada en la resolución que imponga la suspensión temporal del ejercicio de la abogacía, debe ser publicada en los diarios de mayor circulación y boletinada a todos los órganos jurisdiccionales de la República Mexicana, puesto que de otra manera carecería de eficacia absoluta.

Resulta obvio señalar, que en la materia de las quejas administrativas ésta facultad queda a cargo del Secretario Ejecutivo de Disciplina y que la determinación por él tomada, en el evento de no admitir quejas notoriamente improcedentes, pueda ser recurrida ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal quien en este caso, de confirmar la resolución impondrá la multa y la suspensión del ejercicio profesional.

Estos aspectos son o forman parte de algunos de los medios por los cuales, se pretende que la promoción del juicio constitucional se formule cuando efectivamente deba hacerse es decir cuando en verdad exista violación a las garantías individuales del gobernado, que los impedimentos y las quejas administrativas también se promuevan cuando existan pruebas y bases fundadas que ameriten la interposición de las mismas. Se estima que con ello, dejarán de proliferar juicios de amparo, quejas administrativas e impedimentos que no tienen más fin que el de retardar la aplicación del derecho. **(Manuel Ernesto Saloma Vera, Tomo II, páginas 724 a 726)**

**LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION.**

ART. 41.- Son atribuciones.... Fracción VI. Examinar la demanda de garantías con base en los planteamientos que en la misma se efectúan y a las constancias de autos así como a los informes rendidos, para determinar, si en el caso, el Tribunal Colegiado debe o no conocer del juicio de garantías, exponiendo lo anterior en forma fundada y motivada.

ART. 132. Párrafo tercero. El Secretario Ejecutivo de Disciplina analizará el escrito de denuncia y de estimarlo procedente le dará curso, y cuando advierta que la queja administrativa no encuentra sustento jurídico alguno ni tampoco está apoyada en pruebas o elementos suficientes como lo señala el párrafo anterior, o bien que con ella sólo se pretende dilatar la ejecución del acto reclamado, la desechará de plano.

De esta resolución procederá el recurso de revocación que deberá intentarse en el término de tres días ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

ART. 139. Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal o su Presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo se impondrá al quejoso una multa de treinta a ciento ochenta días de salario y al abogado de éste una suspensión en el ejercicio de la abogacía, por el término de quince días a seis meses, de acuerdo a la gravedad de caso y, de existir reincidencia, la suspensión será en forma definitiva.

De esta resolución, se remitirá copia a todos los órganos federales y del orden común de la República para el efectivo cumplimiento de la sanción impuesta, debiendo darse publicidad a la misma, en el Diario Oficial de la Federación. **(Manuel Ernesto Saloma Vera, Tomo II, páginas 728 y 729)**

Propongo que en todos los Circuitos existan Tribunales Colegiados por materia, ya que actualmente es inadmisibile que un abogado se dedique a ver todo tipo de asuntos. Es indudable que la ciencia jurídica se ha extendido tanto o más que la Medicina, a tal grado que se requieren verdaderos especialistas en las diversas materias jurídicas. Desde luego que esta Propuesta más bien está referida a la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación. (**Martín González Gamboa, Tomo II, página 1253**)

ESPECIALIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES. Si bien la propuesta no está directamente vinculada con la Ley de Amparo, sería conveniente la especialización por materia (competencia económica, propiedad industrial, protección al consumidor, etc.) de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa. (**Fernando Sánchez Ugarte, Tomo III, página 1798**)

1.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No obstante haberse reformado recientemente, es todavía más imprecisa, por lo que se aborda el tema relativo a la facultad de atracción, de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Corresponde conocer a las Salas: ...- Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:

b).- Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

La citada fracción III en su inciso b) segundo párrafo dispone: "La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

Es evidente que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en este caso, resulta ser más precisa que la propia Carta Magna, ya que ésta no nos brinda un criterio o un panorama amplio acerca del verdadero fundamento para ejercitar dicha facultad.

Del estudio que se realizó al Reglamento Interno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que nuestro más alto Tribunal Judicial no tiene delimitadas sus atribuciones con los Tribunales Colegiados en razón de la facultad de atracción que ejerce nuestro órgano federal.

La implantación de la facultad de atracción, resulta ser a todas luces una inequidad para la administración de justicia, toda vez que no determina los asuntos que deben considerarse como trascendentes o de interés y se deja a la buena fe de la Corte atraer los asuntos que los considere como tal, sin tener un apoyo jurídico que así lo disponga, lo cual constituye un detrimento a las partes, ya que ésta facultad de atracción no puede ser solicitada por el quejoso u otra parte en el juicio.

2.- Procedibilidad de la facultad de atracción.

a).- Por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Si cualquiera de los Tribunales Colegiados de los veintitrés circuitos existentes en toda la República solicitan el ejercicio de la Facultad de Atracción, lo harán saber a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresando las razones en que funde su solicitud petición y remitirá los autos a la Suprema Corte, la cual dentro del término de treinta días siguientes a la recepción de los mismos, resolverá si la ejercita o no.

b).- Por parte del Procurador General de la República.

Cuando el Procurador General de la República solicita se ejercite esa facultad, presenta la petición a la Suprema Corte y lo comunicará al Tribunal Colegiado, la primera pedirá al segundo que le remita los autos y dentro del término de treinta días contados a partir de la recepción de los mismos resolverá lo que proceda, si decide ejercitar la Facultad de Atracción, lo hará saber al Tribunal y procederá a dictar la resolución correspondiente, en caso contrario devolverá los autos al tribunal de su origen.

c).- Por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo al último párrafo de la fracción V del artículo 107 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado del Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por interés y trascendencia así lo ameriten.

Si se ejerce de oficio esta facultad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo comunicará por escrito al Tribunal Colegiado, quien dentro de quince días hábiles le remitirá los autos.

En el caso de que la Suprema Corte de Justicia se aboque al conocimiento del amparo directo, mandará turnar el expediente dentro del término de diez días al Ministro relator que corresponda, para que dentro de treinta días, que puede ser ampliado, formule por escrito el proyecto de resolución redactando en forma de sentencia y se pasará copia del mismo a los demás Ministros, quedando los autos a su disposición para su estudio en la Secretaría.

Cuando el Ministro relator estime que no sea bastante el plazo de treinta días para formular proyecto, por la importancia del negocio o lo voluminoso del expediente, pedirá la ampliación de dicho término por el tiempo que sea necesario, formulando el proyecto de sentencia, se señalará día y hora para su discusión y resolución en sesión pública, pudiendo aplazarse la resolución por una sola vez.

3.- La Supremacía de la Suprema Corte para ejercitar la facultad de atracción.

Le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitar la facultad de atracción, ya que queda a su arbitrio estimar la trascendencia e interés que determine la misma.

Por lo que si se emplea este concepto mediante el ejercicio de esta facultad, se quebranta todo el sistema competencial de los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo uni-instancial, segregando de su conocimiento cualquier caso que en opinión mayoritaria de los Ministros de la Corte presenten esas características especiales, cuya apreciación es meramente subjetivo. Así dentro de la connotación de esta expresión tan vaga e imprecisa, se pueden comprender motivos que no trasciendan del fuero íntimo de dichos Ministros.

HIPOTESIS:

Encontramos que la facultad de atracción prevista en el artículo 107 fracción V último párrafo de la Constitución General de la República, así como la señalada en el artículo 10 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es inequitativa.

La subjetividad de los criterios de interés y trascendencia que fundan el ejercicio de la facultad de atracción, provoca inequidad jurídica hacia la Corte, ya que este alto Tribunal puede o no ejercitar dicha facultad, aún cuando exista solicitud de los Tribunales Colegiados de Circuito o del Procurador General de la República.

La facultad de atracción es una figura jurídica relevante que se presenta en el amparo directo o uni-instancial y en revisión del amparo indirecto o bi-instancial.

Se establece que la facultad de atracción se crea con la Constitución de 1917 y con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se establezcan criterios objetivos que funden los casos de ejercicio constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se debe especificar los criterios de interés y trascendencia para saber los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda hacer uso de esa facultad.

PROPUESTA:

Se propone modificar el último párrafo de la fracción V del artículo 107 Constitucional y preceptos correspondientes, con el objeto de equilibrar y subsanar una laguna jurídica contenida en la citada fracción constitucional, tomando en consideración y especificando: El tipo de interés y de trascendencia por la que necesariamente deberá atraerse el expediente y no dejarse al arbitrio del juzgador, quien tiene la facultad de sobreseer el amparo dejando al quejoso en estado de indefensión. (Luis Ignacio M. Lujano Rivera, Tomo III, páginas 1942 a 1947)

CONGRUENTEMENTE A LA REFORMA DE LA LEY DE AMPARO DEBE REFORMARSE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

EFFECTIVAMENTE, EN LA MAYORÍA DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA EXISTEN JUZGADOS DE DISTRITO DE JURISDICCIÓN

MIXTA, QUE SE ENCARGAN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA PENAL, ADMINISTRATIVA, AGRARIA, CIVIL Y LABORAL, ASÍ COMO DE LOS PROCESOS PENALES FEDERALES, CIVILES FEDERALES Y DEL JUICIO ORDINARIO FEDERAL. EN CAMBIO, LOS JUZGADOS ESPECIALIZADOS POR RAZÓN DE LA MATERIA SÓLO CONOCEN DE LA QUE LES ES ASIGNADA, TANTO EN LO QUE SE REFIEREN AL JUICIO DE AMPARO, COMO AL PROCESO. (CAPÍTULO SEGUNDO L.O.P.J.F).

ESTO ES, UN JUEZ DE DISTRITO TIENE ENCOMENDADA UNA DOBLE FUNCIÓN: POR UNA PARTE ACTÚA COMO JUEZ CONSTITUCIONAL, Y POR LA OTRA, COMO JUEZ DE INSTRUCCIÓN, JUEZ DE PROCESO O JUEZ NATURAL.

CONSIDERAMOS QUE ESA DUALIDAD NO DEBE EXISTIR, PUES POR LA PROPIA NATURALEZA JURÍDICA DEL JUZGADO DE DISTRITO, POR RAZONES TÉCNICA Y ADMINISTRATIVAS, SU FUNCIÓN PRIMORDIAL DEBE SER LA DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y NO LA DE ACTUAR COMO JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN.

EN EFECTO, EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYE UNO DE LOS ELEMENTOS BÁSICOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE, NO OBSTANTE EN LA ACTUALIDAD HA IDO ADQUIRIENDO CARACTERES MÁS COMPLEJOS Y TÉCNICOS, ASPECTO QUE SE AGRAVA CON LA DUALIDAD DE FUNCIONES A QUE HEMOS HECHO REFERENCIA.

PRECISAMENTE, Y EN ATENCIÓN A LA COMPLEJIDAD DEL JUICIO DE AMPARO, Y A FIN DE PROPORCIONAR UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, LA COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO DEBE RESTRINGIRSE AL CONTROL CONSTITUCIONAL, EVITANDO INCLUSO ABRUMAR DE TRABAJO A ESTE TIPO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES, QUE, POR SU PROPIA NATURALEZA DEBEN VELAR POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

EN CAMBIO, DEBEN CREARSE JUZGADOS FEDERALES QUE CONOZCAN DEL PROCESO NATURAL. (José Francisco Becerril Mendoza, Tomo III, páginas 2054 y 2055)

Como sucedió con las propuestas a la Ley de Amparo, igualmente debe decirse que las relativas a la Ley Orgánica coinciden en términos generales con el primer proyecto al que me he referido. No obstante ello, sin olvidar que ya fueron expedidos por el Tribunal Pleno los Acuerdos 5 y 6, respetuosamente me permito someter a usted algunos comentarios y reflexiones sobre este nuevo proyecto en los términos siguientes:

En principio, a manera de reflexión general, me parece adecuado que la Suprema Corte, funcionando en Pleno, conozca únicamente de leyes federales y que las Salas conozcan de leyes locales y del Distrito Federal, lo que incluso no se contrapone con el texto constitucional ya que en él no se especifica tal situación; sin embargo, estimo que tratándose de tratados internacionales y reglamentos, debe seguir conociendo, ya que el artículo

107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución le concede esa facultad a esta Corte y el artículo no fue reformado.

Por otro lado, en el documento en estudio, se propone establecer como facultad del Tribunal Pleno, conocer de las denuncias de contradicción de criterios entre los sustentados por el propio tribunal y alguna de las Salas de la Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y las Salas del Tribunal Electoral, así como las que se susciten entre las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sobre el particular estimo conveniente revisar con mucho cuidado el alcance que se pretende con esta inclusión. Lo anterior ya que es cierto que deben resolverse las posibles contradicciones que surjan por criterios de la Corte y del Tribunal Electoral y que estos deben ser resueltos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo sugiero la conveniencia de reflexionar respecto de que pudiera presentarse una diferencia de criterio entre el Tribunal Pleno con las Salas o con los Tribunales Colegiados o de aquellas con estos últimos ya que precisamente los criterios de esta Suprema Corte deben prevalecer.

Asimismo, por la trascendencia que conllevan y por ser casos de excepción los asuntos de Reconocimiento de Inocencia, me permito sugerir la reconsideración de la competencia de este Alto Tribunal para resolver los que se consideren fundados, posiblemente con alguna modalidad de revisión previa de Tribunales Colegiados.

Respecto del artículo 9º referente a los requisitos necesarios para la designación de los Secretarios de Estudio y Cuenta, esta propuesta es coherente con los nuevos criterios de esta época al institucionalizar el nombramiento y por lo tanto establecerse requisitos elementales, sin embargo la duda surge en el sentido de si es conveniente incluir en ley una limitante que impida que se pueda nombrar con libertad a persona de confianza del Ministro.

Igualmente considero conveniente que se incluya al paquete la propuesta de modificación al Código Federal de Procedimientos Civiles que presentó el Tribunal Pleno el año próximo pasado y que también se refiere a la competencia de los Tribunales Colegiados para resolver los conflictos competenciales.

Por otra parte, es importante tener en cuenta la diversa propuesta de reforma relativa a la conversión de los Tribunales Unitarios en Tribunales Colegiados. (Roberto Javier Ortega Pineda, Tomo IV, páginas 2711 a 2713).

a) La propuesta de reforma lo constituye el TÍTULO SEGUNDO, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Capítulo II del Pleno. Sección 2ª. De sus atribuciones, artículo 10, fracción II, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

b) Las consideraciones o motivos que explican la aportación, son las siguientes:

Consideramos que la facultad de atracción, que es el carácter que se ha conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995, deben atribuirse a los tribunales colegiados, toda vez de que la atracción se aplica no a los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente de carácter constitucional, sino de aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, ya sean federales o locales, no obstante que según las reglas de competencia, correspondieran a los tribunales colegiados de circuito. **(Tranquilino Juárez Ortega, Tomo IV, páginas 2854 y 2855).**

Se adicione una fracción al artículo 146 en donde se les impida conocer a los funcionarios que señala, de algún asunto en el que se encuentre involucrado un oficial judicial o secretario o empleado de la oficina a su cargo, para lograr una completa imparcialidad y seguridad jurídica del gobernado, y conservar la buena imagen ante la sociedad, de los Órganos del Poder Judicial de la Federación. **(Josefina Mondragón Lerma, Tomo V, página 39)**

Artículo 37.- Párrafo primero y las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII y IX, igual.

Fracción III.- Del recurso de queja en los casos de las fracciones IV Bis a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma ley.

Artículo 163.- En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley. (Jerónimo Eulogio Quiroz Gutiérrez, Tomo V, página 46)

Propuesta de reforma a los artículos 30, fracción 11, 56, 103, 177, 178, 179, 181, y 184 de la Ley de Amparo; 33, 40 y 41 de la Ley Orgánica de; Poder Judicial de la Federación.

a) Título, Capítulo o artículo de la Ley de Amparo actual con que están relacionadas las propuestas.

*** artículo 30, fracción II**

*** artículo 56**

*** artículo 103**

*** artículo 177**

* artículo 178

* artículo 179

* artículo 181

* artículo 184

También propiciaría la reforma de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de/ Poder Judicial de la Federación:

• artículo 33

• artículo 40

• artículo 41

b) Consideraciones o motivos que explican la aportación

La práctica diaria en los Tribunales Colegiados pone de manifiesto que en numerosos casos los Magistrados no desean ser Presidente de Tribunal, no por irresponsabilidad, sino por que aun cuando es un honroso cargo representar al órgano colegiado, las funciones inherentes a tal titularidad repercuten en sus labores jurisdiccionales como Ponentes e integrantes de Pleno.

Frecuente resulta que la atención del Magistrado Presidente a los asuntos de su Ponencia se vea limitada por algunas de las actividades de índole administrativo y de mero trámite correspondientes a la Presidencia (correspondencia oficial del tribunal, trámite de asuntos para ponerlos en estado de resolución, expedición de nombramientos, estadística, entre otras, previstas por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como atender las visitas de inspección)

Es así que el Magistrado a quien corresponde desempeñarse como Presidente del Tribunal tiene además el deber de llevar las labores de su ponencia al mismo ritmo que las restantes, lo cual propicia una mayor cantidad de trabajo a la de sus compañeros, con incremento de tensión y el mismo sueldo.

Las cargas de trabajo que deben soportar los Tribunales Colegiados quedan de manifiesto con el necesario incremento de las cuentas por ponencia ante el aumento del ingreso de los asuntos durante los últimos años.

PROPUESTA DE REFORMA:

Por las razones antes expuestas se propone modificar el sistema de integración y trabajo de los Tribunales Colegiados en la siguiente forma:

Los Tribunales Colegiados se integrarán por cuatro magistrados (por consiguiente debe reformarse el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que actualmente comprende tres)

De entre los cuatro magistrados integrantes del Tribunal Colegiado se designará a un Magistrado Instructor del Tribunal quien durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Dado que el Magistrado Instructor sólo presentaría proyectos al Pleno, sin posibilidad de votar (evitándose así un empate), no integraría Ponencia ¹; junto con el personal profesional y de apoyo a su cargo² desempeñarán las funciones inherentes actualmente a la Presidencia, y que son:

Aquellas que le confiere el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, hecha excepción de la prevista en la fracciones IV y V (Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones; firmar las resoluciones del tribunal, con el magistrado ponente y el secretario de acuerdos), excepciones que serán desempeñadas por el Magistrado

¹ Podría existir el riesgo inherente a la situación del personal que dependa del Magistrado Instructor del Tribunal; si ordinariamente un Magistrado de Tribunal Colegiado cuenta con tres Secretarios, al momento de ser designado Magistrado Instructor y no integrar Ponencia se generaría la inestabilidad de su personal profesional, al dejar de ser Instructor y ser Magistrado del Pleno. Es factible solucionarlo al pensar que de sus tres Secretarios, uno pasaría a ser el Secretario de Acuerdos, otro el Secretario de Tesis y Proyectos, quien también proyectaría y se requiere crear una plaza de Secretario más en el Tribunal (no serían once, sino doce Secretarios) este tercer Secretario fungiría como Secretario Proyectista encargado de realizar las proyectos correspondientes al Magistrado Instructor y demás funciones administrativas en coordinación con el Secretario de Acuerdos, quien también proyectaría).

² Se propicia en cierta forma la rotación funcional del personal profesional y de apoyo quien estaría capacitado tanto en el desempeño de las labores de la Magistratura Instructora como de Ponencia.

Presidente de Debates, quien tendrá dicha calidad exclusivamente para esos efectos.

Presentará al Pleno de] Tribunal Colegiado los proyectos sobre:

el cumplimiento de las ejecutorias de amparo,

las quejas previstas en el artículo 95, fracciones 1 (admisión -de demandas notoriamente improcedentes) y XI (concesión o negativa de suspensión provisional) y aquellos recursos de revisión contemplados en el artículo 83, fracciones 1 (desechamiento no interposición de demandas de amparo por jueces de Distrito o superior de] Tribunal responsable); fracción II (resoluciones referentes a suspensión definitiva), y fracción III (autos de sobreseimiento e interlocutorias de reposición de autos).

Conflictos competenciales (artículos 51, 56 y 70 de la Ley de Amparo)

Conflictos de acumulación (artículo 61 de la Ley de Amparo)

Impedimentos y excusas (artículo 68, fracción 111, de la Ley de Amparo).

Actividades administrativas (tramitación de nombramientos a propuesta del Magistrado a quien corresponda la designación) - - -

Estadística

Preparación de visitas de inspección, etcétera.

La intención de la reforma es propiciar que los Magistrados Ponentes se ocupen exclusivamente de estudiar en primer término, listar y resolver los asuntos por cuanto se refieren a:

Amparos directos (artículo 37, fracción 1, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

recursos de queja de las fracciones V a X del artículo 95 de la Ley de Amparo (artículo 37, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

recursos de revisión (artículo 37, fracción IV, de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación).

recursos de revisión fiscal (artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

recursos de reclamación contra el Magistrado Instructor (artículo 37, fracción VII, de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación).

No listarían los asuntos correspondientes al Magistrado Instructor, sino que éste les presentaría los proyectos al Pleno, cuyos integrantes procederían ya a resolverlos mediante su votación.

c) La redacción que resultaría al incorporar los comentarios. (Gloria Tello Cuevas, Anexo, páginas 289 a 294)

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

ARTICULO 33. Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de cuatro magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

ARTICULO 40. Cada tribunal nombrará a su Magistrado Instructor el cual durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Concluida la votación para designar Magistrado Instructor, inmediatamente los restantes tres integrantes del Tribuna Colegiado nombrarán a su Magistrado Presidente de Debates, quien de igual forma durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior,

ARTICULO 41. Son atribuciones del Magistrado Instructor del Tribunal Colegiado de Circuito:

- I. Llevar la representación y la correspondencia oficial del tribunal,
- II. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren el tribunal,

III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. El caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente;

IV (Se reforma) Presentar ante los Magistrados Ponentes integrantes de/ Pleno los proyectos de los asuntos siguientes:

a) el cumplimiento de las ejecutorias de amparo directo,

b) las quejas previstas en el artículo 95, fracciones I (admisión de demandas notoriamente improcedentes) y XI (concesión o negativa de suspensión provisional) y aquellos recursos de revisión contemplados en el artículo 83, fracciones I (desechamiento o no interposición de demandas de amparo por jueces de Distrito o superior de/ Tribunal responsable); fracción II (resoluciones referentes a suspensión definitiva), y fracción III (autos de sobreseimiento e interlocutorias de reposición de autos), de la Ley de Amparo).

c) Conflictos competenciales (artículos 51, 56 y 70 de la Ley de Amparo).

d) Conflictos de acumulación (artículo 61 de la Ley de Amparo).

e) Impedimentos y excusas (artículo 68, fracción III, de la Ley de Amparo).

En las sesiones respectivas el Magistrado Instructor no intervendrá en la votación.

V. (Se suprime, pues la firma de las resoluciones sería a cargo del Magistrado Presidente de Debates, con el Magistrado Ponente y el Secretario de Acuerdos)

Tramitar los nombramientos de/ personal del Tribunal a propuesta del Magistrado a quien corresponda por turno realizar la designación

VI. Llevar la Estadística del Tribunal VII Preparar las visitas de inspección, en coordinación con los integrantes del Pleno.

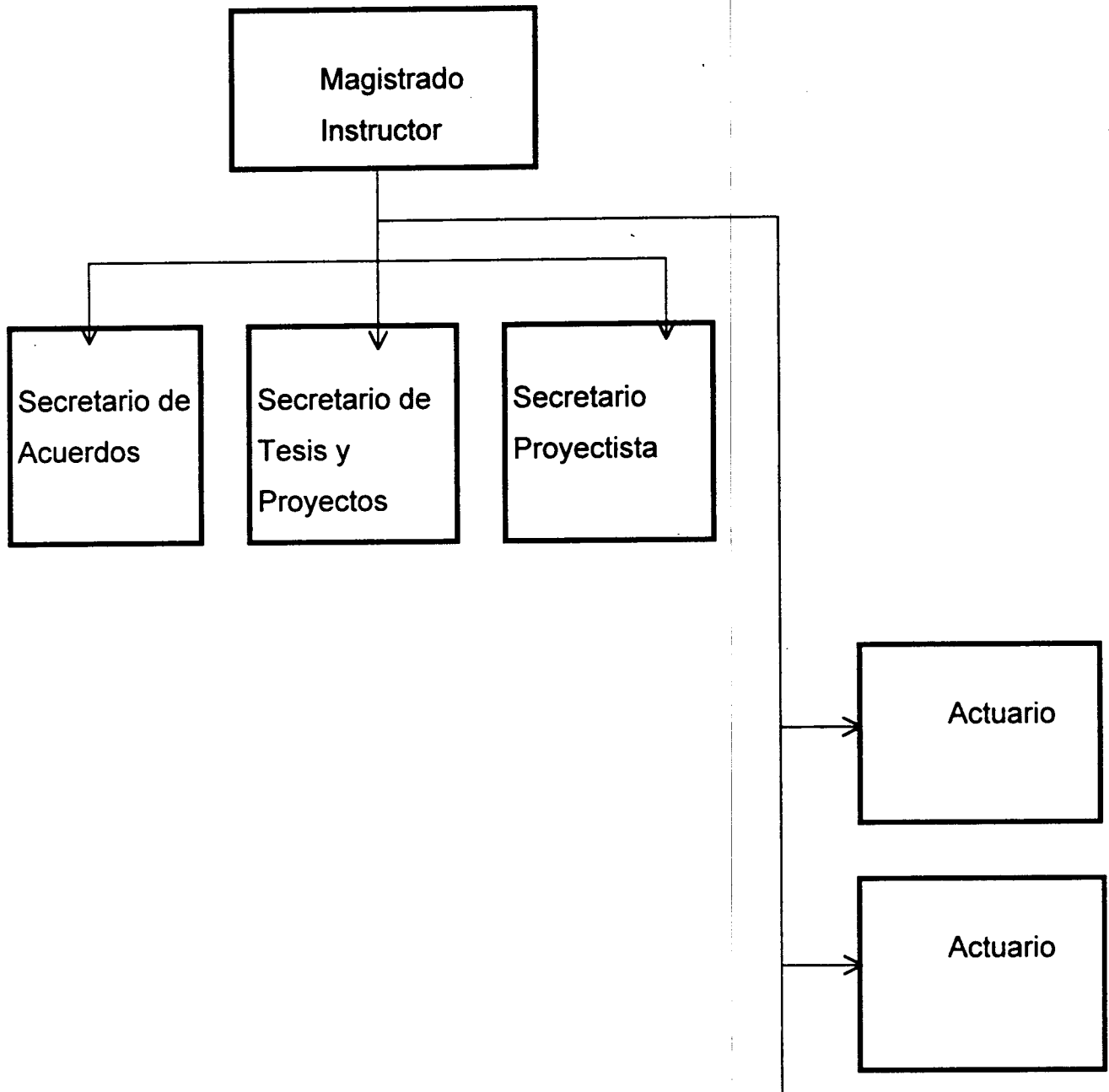
VII. Las demás que establezcan las leyes.

ARTÍCULO 41 bis.- Son atribuciones del Magistrado Presidente de Debates o/ Tribunal Colegiado de Circuito:

Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones.

II. Firmar las resoluciones del tribunal, con el Magistrado Ponente y el Secretario de Acuerdos.

PROPUESTA DE INTEGRACION DEL TRIBUNAL COLEGIADO



(Gloria Tello Cuevas, Tomo V, páginas 297 a 300)

PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA NUEVA LEY DE AMPARO

OTRAS SUGERENCIAS

Acrecentar los conocimientos de los jueces de Distrito y Magistrados en Materia Penal, así como a los Secretarios de Estudio y Cuenta adscritos a ellos, respecto de los delitos Fiscales y Financieros, pues en ocasiones ante un deficiente conocimiento en dichos delitos, (Código Fiscal; Leyes de Instituciones de Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; Mercado de Valores; Instituciones de Seguros; Instituciones de Fianzas.) emiten resoluciones que afectan los intereses del Fisco Federal y de las Instituciones de Banca Múltiple y de Desarrollo, favoreciendo a verdaderos delincuentes. (Armando Díaz Olivares, Tomo I, páginas 96 y 97)

ASÍ MISMO SE FORMULA UNA SEGUNDA PROPUESTA:

Esto se basa principalmente a los amparos que han surgido en forma novedosa en contra de resoluciones emitidas por el Congreso y órganos de control hacendario o de auditoría interna a los Municipios que se han magnificado por medio de las revisiones a las cuentas públicas, de donde se han fincado responsabilidades civiles y hasta penales donde los funcionarios han recurrido al amparo, y cuestiones económicas de programas de Gobierno y de Bancos, Instituciones de Crédito así como manejo de la deuda pública, etc. Todo ello basado en el derecho económico

y hacendario; lo que hace necesario considerar la formación de un capítulo especial como se hizo en Materia Agraria como Libro Segundo, y Título único, y Capítulo único, con artículos del 212 al 234.

El tema sería:

LIBRO TERCERO

DEL AMPARO DERIVADO DEL EJERCICIO DE LOS PODERES DE GOBIERNO

Título único.

Capítulo único.

Primer artículo que se crearía con la propuesta sería:

235.- Para Garantizar el manejo de la Economía Nacional, su utilización y transparencia en su manejo de los dineros, los Poderes de la Unión el Ejecutivo, Judicial y Legislativo, podrán recurrir a la presentación de amparos para exigir el cabal cumplimiento de las cuentas públicas, para que los derechos de sus representados que es el pueblo mexicano, tenga tranquilidad y paz social al saber el buen manejo de los recursos económicos de los diferentes niveles de gobierno principalmente la Federación, los Estados y los Municipios, sin dejar fuera las delegaciones, agencias municipales y toda agrupación legalmente reconocida; y para ese efecto se establecerán las disposiciones del presente libro tercero en los siguientes juicios de amparo.

La redacción que resultaría sería enriquecida con otros comentarios posteriores.

Hasta crear artículos que llegaren al número 250 en la Ley de Amparo, incluyendo casos de tecnología y cibernética que influyen.
(Lorenzo Sánchez Bravo, Tomo II, páginas 799 a 801)

De todas las instituciones jurídicas mexicanas, es sin lugar a dudas, el Juicio de Amparo la que ha alcanzado mayor arraigo.

En efecto, se trata de una institución profundamente unida a nuestra historia, a nuestras necesidades, a nuestros dolores, que ha crecido desmesuradamente a instancia de urgentes requerimientos y ha venido evolucionando como algo vivo al compás del existir mismo de nuestro pueblo.

Por eso, el Amparo es tan mexicano, tan popular y tan estudiado por juristas propios y extraños; Amparo que es el instrumento jurídico que resulta necesario para satisfacer una teleología básica: DEFENDER Y RECONOCER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE GARANTIZADOS A NIVEL CONSTITUCIONAL.

Por ello de esta Institución, se ha dicho con frecuencia, que está y estará siempre ligada a la vida nacional, siempre cambiante, siempre viva y

siempre voraz de un ordenamiento que sea auténtico reflejo del acontecer humano y de nuestra patria.

Hablar del amparo mexicano, ES HABLAR DE UNA INSTITUCIÓN QUE TUVO SUS ORÍGENES A MEDIADOS DEL SIGLO PASADO, su despegue fue lento y cauteloso, su marcha cavilosa y dubitativa, pero su éxito le ha dado impulso y audacia, y ahora los Tribunales Federales resultan insuficientes, para atender el caudal de demandas de amparo que son alud y avalancha.

Me consta que los Ministros de la Corte, Magistrados y Jueces de Distrito, luchan contra reloj, duplican esfuerzos y se enfrentan al desaliento, porque el número de asuntos de esta naturaleza, cada vez es más dramático, pero lejos de ser un desaliento, ello debe de ser motivo de regocijo, porque significa que a la fecha se conserva en el pueblo mexicano, sobre esta Institución, un voto de confianza y de credibilidad, COMO EL MEJOR SALVOCONDUCTO PARA TUTELAR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS.

Nuestra Institución Jurídica TIENE 153 AÑOS DE NACIMIENTO, PUES SURGIÓ EN EL ACTA DE REFORMA DE 1847 y si bien tardó en ser reglamentado y puesto auténticamente en marcha, de inmediato captó la atención de los estudiosos del derecho, no sólo de nuestro país sino también fuera de nuestras fronteras, al observar en él un proceso Constitucional que pretende y logra obtener, UNA EFECTIVA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, en forma tal, que las declaraciones constitucionales correspondientes, o sea

nuestras garantías individuales, no signifiquen número ideal o un Código moral, que pueda o no ser cumplimentado por el Poder Público.

A la fecha la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, tiene una antigüedad de 64 años, pues entró en vigencia en enero de 1936; a través de la cuál ha sufrido 25 reformas (hasta 1994).

Todas ellas encaminadas a hacer del Juicio de Amparo el medio más eficaz para poner un alto a las arbitrariedades del poder público, pero a pesar del esfuerzo realizado, siguen apareciendo aspectos negativos o al menos no evolucionados.

Nuestro Amparo tiene carencias e imperfecciones y también puntos patológicos, pero quizás entre éstos últimos, los más impresionantes son:

El rezago acumulado en los Tribunales Federales;

El excesivo tecnicismo que lo hacen aparecer como una Justicia Elitista, Aristocrática y Cara, ya que para su tramitación, se requerirá de verdaderos conocimientos, dignos de un especialista, con un buen cúmulo de años en la práctica de esta materia; volviéndose un medio de defensa inaccesible para los más necesitados.

La oscuridad en el trámite de los recursos (esencialmente el de queja).

El abuso del otorgamiento del Amparo para efectos.

La temerosa actitud de "Los Nuevos Jueces o Magistrados" que con frecuencia y de manera ligera y poco profunda "Sobreseen" o "Niegan la Protección Federal", por dos razones básicas: a). No tener roces con las autoridades responsables; y b). No entrar al fondo del asunto, forzando la resolución so pretexto de "Alguna Causal de Improcedencia".

El sobreseimiento y la caducidad de la instancia por inactividad procesal, lo cual constituye un premio a la ineficacia del Juzgador, pues el Amparo es de orden público y oficioso en su trámite una vez admitida la demanda.

La inútil presencia como parte del Ministerio Público Federal.

El no respetar los Jueces o Magistrados el orden cronológico de los asuntos turnados para sentencia; donde la ley debe prever que los asuntos se fallen estrictamente por su antigüedad.

Que las sesiones de los Tribunales Colegiados ya no sean privadas, lo cual es absurdo, cuando a la fecha la Corte las realiza públicamente.

La falta de sanción cuando se deje de aplicar u observar la jurisprudencia existente a un caso concreto.

Mayor penalidad en los casos de responsabilidad contemplados en el Título Quinto, artículos del 198 al 211 de la Ley de Amparo.

Que los jueces sean más celosos en el cumplimiento de las sentencias de Amparo.

Reunir en un capítulo especial todos los tipos de incidente que con muy mala técnica jurídica están diseminados sin orden ni congruencia en la ley misma.

Prever el medio de impugnación adecuado y concreto para el caso, de que el Juez de Distrito, no de cumplimiento a una ejecutoria de Queja resuelta por el Tribunal Colegiado.

El impedir que el ofendido en un asunto del orden penal no tenga la calidad de parte dentro del Juicio de Amparo.

Especificar ante quién debe interponerse el Recurso de Queja, tratándose en la hipótesis prevista en el artículo 95, fracción VIII de la Ley de Amparo.

Dichas carencias amenazan ahogar a la justicia constitucional, impidiéndole realizar la alta misión que le fue encomendada hace más de un siglo; por lo que se estima necesario que la comisión organizadora se ocupe de ellas, pues resulta de imperiosa necesidad que en el proyecto de la nueva Ley de Amparo o en las reformas que a la misma se le realicen, no se soslayen dichas cuestiones porque cada una de ellas a la fecha perjudican la buena marcha de la administración de la justicia en nuestra patria.

Por último, felicito al señor Ministro Presidente por la brillante idea de promover un Congreso Nacional de Juristas que comparta, el justificado interés, que se tiene por perfeccionar nuestro más hermoso e importante medio de defensa constitucional.

Lo que resulta urgente, pues el pueblo de México está agobiado por la brutal crisis que estamos viviendo, la cuál está a la vista de todos:

Desempleo asfixiante

Problemas económicos

Problemas sociales

Pobreza Extrema

Falta de Seguridad

Delincuencia

Sueldos Bajos

Desorden Gubernamental

Falta de Credibilidad en nuestras Instituciones (especialmente las encargadas de la procuración e impartición de justicia)

Contaminación ambiental

Tráfico de drogas

Tráfico de indocumentados

Malos Servicios Públicos

Déficit en la Vivienda

Tasas de Recaudación Excesivas

Lo anterior exige de todos los mexicanos una rigurosa preparación y un mayor esfuerzo en todas nuestras actividades, ramas, oficios y ciencias.

Pero es muy importante recalcar, que de ésta crisis no escapa el Derecho, pues la justicia y la seguridad social se han constituido en uno de los principales reclamos de nuestra sociedad. (Rodolfo Campos Montejo, Tomo II, páginas 992 a 997)

4.- Por lo que toca al segundo tema, hay que aceptar que la promoción del juicio de amparo no está al alcance de todos los abogados; pero no lo es por el juicio de amparo en sí mismo, sino por la naturaleza de los actos que se impugnan, pues, y se verá más adelante, el procedimiento del juicio es lo más sencillo posible y se resume en lo siguiente:

Una demanda, un informe justificado, un emplazamiento al tercero, si lo hay, una audiencia de pruebas y una sentencia; pero el problema, repito, no reside en el juicio en si, sino en que hay que demostrar que los actos de autoridad reclamados son contrarios a la Constitución. Y esto es parte de la acción de amparo. Y para demostrar lo inconstitucional de los actos impugnados, además de conocer a fondo la Constitución, se requiere conocer bien las diversas normas jurídicas que integran el sistema mexicano. La dificultad se acrecienta cuando se trata del amparo contra leyes, y es obvio que muchos hay, incluso abogados, que al no dominar la materia constitucional hacen mal las demandas de amparo.

No puede pensarse para remediar esto que el Juez de amparo haga la demanda que no hizo el quejoso, porque en tal situación se desnaturalizaría la función del Juez que, por esencia, debe ser imparcial, guardar cierta distancia respecto de las partes y fallar de acuerdo con lo que existe en los autos, como dice el principio *iuxta allegata et probata, iudex judicare debet*. Adelante se profundizara esta idea.

Lo importante es no dejarse llevar cuando de la Ley de Amparo se trata, de objeciones que no tienen razón y que deben ser desechadas previamente, teniendo en cuenta que al igual que el juicio de amparo, todos los otros juicios ordinarios, sumarios, concursales, penales son técnicos y requieren de un profesional que domine la materia, si no fuera así, ¿porque se requiere que el procesado tenga un defensor letrado? Y si se piensa en la medicina, en la ingeniería, se requieren profesionales bien entrenados y por ello existen las leyes de profesiones. ¿Puede planear la cimentación de un edificio quien no sabe? ¿Habrá alguien que a sabiendas se deje operar

por un charlatán? La afirmación de que la Ley de Amparo es técnica, es cierta, pero no puede ser de otro modo y para remediar el hecho – cierto – de que hay quienes no acuden al juicio de garantías por pobreza o ignorancia, propongo un medio del que hablaré al tratar del principio de estricto derecho y de la suplencia de la queja.

5.- Este es el panorama actual en relación con la Ley de Amparo y considero que para poder formular una propuesta que valga la pena, hay que considerar diversas circunstancias que frecuentemente no se toman en cuenta.

6.- En México se reforman los cuerpos legales, incluso la Constitución, por razones deleznable, como pueden ser: el capricho de un Presidente; la adopción de una legislación extranjera; los alegatos de un grupo de presión, algún acontecimiento relevante. Y, como es lógico, las reformas no tienen el éxito que se esperaba de ellas, cuando no son un fracaso que obliga a deshacer la reforma, y los ejemplos abundan, pero sólo diré uno: las reformas y contra reformas al artículo 16 de la Constitución en la materia penal

Hay veces que con toda la buena fe del mundo, con todos los deseos de hacer una cosa bien hecha, se hace una barbaridad y voy a dar un ejemplo: hace algunos años se expidió en Tamaulipas un nuevo Código de Procedimientos Civiles, siguiendo fielmente la doctrina procesal más moderna, Código que, en teoría, era mejor que el que existía; pero es el caso, que al poco tiempo hubo que derogarlo y volver al antiguo Código por las protestas, tanto de los jueces como del foro, pues no estaba adecuado

al momento y a los conocimientos existentes. Innovar, cambiar de un momento a otro una costumbre, son actitudes que van a llevar al fracaso, porque no es fácil de cambiar de costumbres o de leyes, ya que se requiere tiempo y se requiere, también, dar a conocer verdaderamente lo que se desea con el cambio legislativo y que sea aceptado por quienes deben cumplirlo. De otra manera el cambio no funciona, no es útil, salvo que sea deseado y pedido por la sociedad de que se trata.

7.- La nueva ley o la reforma que se haga a una ley deben ser muy claras en cuanto a la finalidad que se busca; deben estar acordes, no sólo con la Constitución, sino también con el conjunto de las instituciones y leyes del país, y no deben olvidar la tradición y la historia, aun cuando se mejore y se renueve una institución hay que tener en cuenta que un cambio excesivamente brusco será rechazado.

Esta reflexión parecerá excesivamente conservadora, pues abundan aquellos que creen que lo absolutamente nuevo, por serlo, es lo mejor; pero en la historia legislativa mexicana, incluso la más cercana, abundan los ejemplos de las leyes o reformas inaplicadas y cito algunos: la Ley de la Propiedad Industrial, de la época del licenciado Echeverría, que no tuvo el efecto que se buscaba y entre sus instituciones, el llamado certificado de invención fue abandonado por inútil e impráctico, incluso la nueva denominación se abandonó y se designó a la ley con el nombre antiguo. Está también la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, que por lo que sé jamás se ha aplicado a pesar de sus 25 años de existencia y se promulgó esa ley, cuando en México no había energía nuclear, olvidando el capítulo del Código Civil, que habla del riesgo creado.

Se pueden objetar estas reflexiones, pues no faltará quien piense que lo absolutamente nuevo es lo mejor, lo que puede ser cierto en una máquina; pero en las sociedades no lo es. En las sociedades el cambio se hace de manera lenta, con las generaciones, y si de las normas jurídicas se trata, el cambio debe hacerse con cuidado, para que sea cumplido por todos, sin originar hostilidad general.

8.- En materia de amparo, la ley actual, en vigor desde 1936, ha sufrido un sinnúmero de reformas, tantas, que pocos artículos se han salvado de ellas. Y cuando estas reformas tienen como fuente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia generalmente son muy buenas, cuando tienen como fuente el capricho de un gobernante o la moda o realizar una obra populista, las reformas son nefastas.

Hay que tener en cuenta, cuando de reformar una ley procesal se trata, la capacidad de los Tribunales; la sabiduría del foro y de los jueces, porque una ley puede ser perfecta desde el punto de vista teórico y ser un fracaso en la práctica. En la teoría todo es terso, sin montañas ni barrancas; pero en la práctica hay que tomar en cuenta la ignorancia de funcionarios y postulantes, los hábitos, los elementos materiales con los que se cuenta, el nivel cultural de la sociedad de que se trata y tantos otros factores que el teórico no mide o mide mal y ese desconocimiento, ese no darle valor a factores externos a la ley, llevan al fracaso al mejor de los esfuerzos, porque no hay que olvidar que las leyes procesales – como la de amparo – son leyes que rigen la práctica de los Tribunales: jueces y

abogados y que siempre habrá quienes tratan de tener en su favor el texto legal.

Por otra parte, el que sólo se dedica a la practica no será capaz, en términos generales, a hacer bien una reforma o nueva ley, porque además de los datos objetivos, se requiere conocer el sistema jurídico al que la ley pertenece, y tratándose de una ley procesal, la teoría general de proceso y el proceso de que se trata y, valga la frase, hay que saber derecho y hay que conocer, lo mejor posible al ámbito de aplicación de la ley, la historia de ésta, para que la reforma sea congruente, y si es una nueva ley, hay que considerar los aciertos y los defectos de la aplicación de la ley anterior, para aceptar los aciertos y desechar los errores y defectos.

9.- Un elemento al que actualmente se tiene muy poco en cuenta cuando se redacta una ley o una reforma legal, es el lenguaje. La norma debe ser clara, precisa, sin palabras sobrantes; para ello se requiere redactarla en el mejor español posible, evitando ambigüedades, anfibologías; evitando utilizar sinónimos o a la inversa, utilizar antónimos; procurar que la ley pueda tomarse como un modelo por lo que a la redacción se refiere con frases cortas y claras. Ojalá ocurriera con la ley mexicana, lo que cuentan que ocurrió con el Código Civil de Napoleón, que un novelista francés de primera categoría, antes de sentarse a escribir, leía algunos de sus artículos por la pureza del francés y por su buena redacción.

10.- Y si así son las cosas, para poder proponer las que creo son reformas necesarias a la Ley de Amparo, antes habrá que conocer que es el juicio de amparo, y cuales son los principios que lo rigen.

Aun cuando se habla del juicio de amparo, en realidad son diversos el amparo ante el Juez de Distrito, llamado indirecto y el amparo ante el Tribunal Colegiado, llamado directo. Hay también el amparo agrario, que puede considerarse como otro tipo del juicio de amparo. Sin embargo, como en mi concepto debe desaparecer por las razones que adelante se expresan, no tiene objeto especificar su procedimiento, ni examinar sus diferencias con el amparo indirecto.

El procedimiento y fines de cada tipo de juicio son los siguientes:

A. El juicio de amparo directo, del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito se promueve en contra de sentencias definitivas (civiles, penales o administrativas), de laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de resoluciones que ponen fin al juicio, sin ulterior recurso.

Este es un juicio de legalidad y ha sido llamado amparo -casación. En él se examinan las violaciones "in procedendo" o "in judicando", en que haya incurrido la autoridad judicial, sea en el procedimiento, sea en la resolución que haya puesto fin al juicio.

Los pasos que se dan, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia, son los siguientes:

Presentación de la demanda ante la autoridad responsable.

Emplazamiento a los terceros perjudicados.

Envío al Tribunal Colegiado del expediente o expedientes del juicio y del informe justificado.

Admisión o, en su caso, aclaración o rechazo de la demanda.

Si se admite la demanda en su caso, pedimento del Ministerio Público y alegatos del tercero perjudicado.

Proyecto de resolución presentado por el Magistrado relator o ponente.

Sentencia, que puede adoptarse por mayoría de votos.

B. El juicio de amparo indirecto del que conocen los Jueces de Distrito, se promueve contra toda clase de actos de autoridad, que no sean resoluciones que terminen definitivamente el juicio, salvo que éstas se reclamen por un tercero extraño al juicio en que se dictaron o por aquél que debiendo haber sido emplazado, no lo fue, siempre que la demanda se presente después de dictada la sentencia

En éste juicio, con un nombre único y un procedimiento unitario, se encuentran involucradas cinco instituciones diversas, a saber:

* El amparo contra leyes.

* El amparo por antonomasia, es decir el amparo protector directo de los derechos fundamentales de la persona humana.

* El amparo, segunda instancia de las resoluciones de autoridades administrativas, dictadas en procedimientos seguidos en forma de juicio, amparo con tendencia casacionista.

* El amparo como tutelador --a través del agravio personal y directo-- de las respectivas competencias, federal o locales.

* El amparo, control de legalidad.

En otras palabras, mediante un juicio sumarísimo, flexible y ágil, los Jueces de Distrito pueden declarar que una ley no se ajusta a los preceptos constitucionales o proteger al individuo contra los abusos más irritantes de la autoridad, como son los atentados a la libertad o a la vida.

También tiene por misión el Juez de amparo conocer de las resoluciones que dictan los órganos de la administración, en los procedimientos que siguen en forma de juicio, mediante las cuales afectan a los particulares, siempre y cuando contra ellas no proceda recurso alguno. En estos casos, el juicio de amparo sirve como una especie de segunda instancia, para volver a examinar la contienda y mediante ello procurar que se ajusten a la ley, los actos de las autoridades administrativas.

Es misión, igualmente, del juicio de amparo indirecto, reprimir las invasiones que haga la autoridad federal en la esfera competencial de los

Estados o las que realicen estos en la esfera de competencia de la autoridad federal, cuando esas invasiones son reclamadas por él o los particulares a quienes afectan.

Por último, se pueden reclamar en amparo indirecto, actos de la autoridad judicial o administrativa, distintos a los ya mencionados, tutelándose así la legalidad a través de la garantía de audiencia, en todas las materias o de la exacta aplicación de la Ley en materia penal y de la de fundamentación y motivación, que contienen los artículos 14 y 16 de la Constitución, en cualquier materia.

La enumeración anterior permite apreciar la riqueza y la flexibilidad del juicio de amparo; pues el campo en que actúa no puede ser más amplio. Y todo ello gracias a un procedimiento sumarísimo, cuyo esquema es el siguiente:

Presentación de la demanda ante el Juez de Distrito.

Admisión o, en su caso, aclaración o rechazo de la demanda.

Si la demanda se admite, petición del informe justificado y fijación de fecha para la audiencia.

Emplazamiento del tercero perjudicado, si lo hay.

Audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, bien entendido que el periodo probatorio empieza con la admisión de la demanda y termina en la audiencia, donde se ofrecen y desahogan las pruebas.

Sentencia.

11.- Uno de los elementos que hacen posible la eficacia del juicio es la suspensión de los actos reclamados, pues en muchas ocasiones si la suspensión no se otorga, el juicio de amparo es inútil, ya que la ejecución de los actos puede implicar su consumación total, sin posibilidad de que se pueda volver al estado anterior. Actualmente la suspensión puede ser de oficio, lo que significa que en ciertos casos, fundamentalmente en materia penal, cuando hay peligro de pérdida de la vida, de deportación o de destierro, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda, debe otorgar la suspensión, para evitar que el acto reclamado quede consumado o que se causen daños graves al quejoso.

Lo normal, en el amparo ante el Juez de Distrito, es que la suspensión sólo proceda a petición de parte y se otorga siempre y cuando no se violen disposiciones de orden público o se vulnere el interés social y se causen daños de difícil reparación al quejoso, teniendo en cuenta que el artículo 124, fracción II, contiene varios casos en que la suspensión debe negarse, de los que algunos son absurdos y otros son ridículos; en general se tiene la impresión de que el legislador consideró a los Jueces de Distrito como seres sin criterio e incapaces de juzgar, en la inteligencia de que este precepto se ha reformado en diversas ocasiones. Más adelante justificaré mis aseveraciones.

La suspensión a petición de parte puede ser provisional, que el Juez otorga o niega con el simple escrito de demanda. En el auto cabeza de la suspensión señala el Juez una fecha para una audiencia, en la cual las partes deben rendir pruebas respecto de la suspensión y el Juez dicta sentencia interlocutoria, negando o concediendo la medida cautelar, que ahora se llama suspensión definitiva, que tiene dos características: que la medida dura tanto tiempo cuanto dure el juicio de amparo, y que jamás causa estado, porque puede ser modificada, revocada o ampliada, según circunstancias posteriores al momento en que se conceda.

En el amparo directo la suspensión en materia penal es de oficio, en las demás materias habrá que solicitarla y conoce de ella la autoridad responsable, quien la debe otorgar previas las garantías que la ley exige que se tomen.

12.- Varios son los principios que rigen el juicio de amparo, el primero es la llamada formula de Otero, que se refiere a la relatividad de las sentencias, lo que significa que las sentencias que se dictan en el juicio de amparo sólo aprovechan o perjudican a quienes litigaron, sin que se pueda hacer una declaración general sobre la ley o el acto que se reclama.

El segundo consiste en que el juicio siempre se promoverá a instancia de parte agraviada o sea que jamás pueda iniciarse de oficio, pues se requiere siempre que la acción sea ejercitada por aquél a quién perjudica el acto de autoridad que se considera violatorio de garantías y para que pueda

concederse el amparo se requiere que el quejoso, actor, promovente del amparo o peticionario, reciba un agravio en su persona y en forma directa.

El amparo según el tercer principio, sólo puede promoverse contra actos definitivos, pues es la última trinchera para defenderse de los actos abusivos de la autoridad; por tal motivo, antes de promover el juicio, se requiere que se hayan agotado todos los recursos o medios de defensa que las diversas leyes establecen y cuyo efecto sea confirmar, modificar, revocar o nulificar el acto de autoridad, aunque éste principio tiene varias excepciones.

Otro principio, el cuarto, que es el de estricto derecho, prácticamente ha desaparecido.

El quinto y último principio es el de prosecución judicial del juicio.

13.- Una buena reforma a la ley debe tomar en consideración todos los elementos que la integran, porque la Ley de Amparo, con sus ventajas y con sus desventajas, en términos generales, no es producto de un capricho legislativo, sino el resultado de décadas de trabajo de los Tribunales, en especial de la Suprema Corte de Justicia mediante la jurisprudencia. A partir de la primera ley de amparo de 1861 a la actual, se fueron creando las instituciones que ahora conocemos; se fueron perfeccionando; se fue, en pocas palabras, haciendo una ley que ha sido eficaz, pero que al cabo del tiempo requiere de una revisión, en primer lugar, para quitarle los elementos, inútiles unos, aberrantes otros, que el capricho de los diversos Presidentes o el populismo y la demagogia le han agregado. En segundo

lugar, para que se tomen en consideración hechos o acontecimientos que antes no eran conocidos o no tenían relevancia y, en tercer lugar, para abandonar o modificar principios que en su momento fueron necesarios, pero que hoy se antojan inútiles. (Jesús A. Arroyo Moreno, Tomo II, páginas 1013 a 1025)

Conclusión.

92.- La Ley de Amparo, en cuanto su estructura, en cuanto a muchas de sus instituciones, no requiere un cambio y este trabajo lo ha demostrado. Se necesita quitarle a la ley las incongruencias, las instituciones obsoletas, la mala redacción para hacerla más diáfana, más clara; requiere también eliminar toda palabra inútil y entender una regla que rige a toda ley: una ley no es un tratado de doctrina, ni es un conjunto de definiciones, aunque en este último caso pudiera haber alguna excepción. Por otra parte, por el tiempo que ha transcurrido desde que está en vigor la ley, es deseable agregar instituciones que la hagan más ágil, más eficaz, y que respondan a problemas que antes no existían (Jesús A. Arroyo Moreno, Tomo II, página 1100)

PARTICIPAR EN LA NOBILÍSIMA TAREA DE ADECUAR CON EL RELOJ DE LA HISTORIA, LA LEY REGLAMENTARIA DE LA INSTITUCIÓN "GENUINAMENTE NACIONAL" POR EXCELENCIA, OBEDECE A LAS SIGUIENTES RAZONES FUNDAMENTALES:

EL SUPERIOR COMPROMISO CIUDADANO DE PARTICIPAR EN LA TRANSFORMACIÓN DE NUESTRO ORDEN JURÍDICO, COMO RESPUESTA NECESARIA E IMPOSTERGABLE DE LA DINÁMICA SOCIAL.

RECONOCIENDO EL ADMIRABLE TALENTO Y VISIÓN JURÍDICA DE LOS PADRES DE NUESTRO JUICIO DE AMPARO, DE LOS ILUSTRES MANUEL CRESENCIO REJÓN Y MARIANO OTERO, CUYA ENORME CONTRIBUCIÓN AL UNIVERSO JURÍDICO REBASA LAS FRONTERAS NACIONALES, MERECIENDO LA ADMIRACIÓN DE LAS NACIONES MÁS CULTAS DE LA TIERRA, SIN MENOSCABO DE TAN TRASCENDENTE APORTACIÓN Y DE LA SERIE DE ENMIENDAS QUE DESDE EL INICIO DE SU VIGENCIA HASTA EL PRESENTE SE HAN HECHO A NUESTRA LEY DE AMPARO, SOSTENEMOS QUE TODA OBRA HUMANA ES PERFECTIBLE, PARTICULARMENTE CUANDO VA DIRIGIDA A REGULAR LAS NECESIDADES CAMBIANTES DE LOS SERES HUMANOS, CONTEMPLADOS EN SU FORMA DE ORGANIZACIÓN PERFECTA QUE ES EL ESTADO.

NUESTRA VOCACIÓN DEMOCRÁTICA SUSTENTADA EN LA IDIOSINCRASIA DE LOS MEXICANOS Y NUESTRA CONDICIÓN DE ABOGADOS COMPROMETIDOS CON EL DESTINO DEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, PROTECTOR DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS PÚBLICOS, EQUIVALENCIA PERFECTA DE LOS DERECHOS UNIVERSALES DEL HOMBRE FRENTE A LOS ABUSOS DEL PODER, PERMITIENDO QUE RESPLANDEZCA LA AUGUSTA MAJESTAD DE LA LEY UBICADA EN LA CÚSPIDE DE NUESTRA

PIRÁMIDE JURÍDICA, NOS SITÚA EN LA IMPERIOSA NECESIDAD DE RESPONDER A LA CONVOCATORIA DEL PRESIDENTE DE LA HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, EN LA MEDIDA DE NUESTROS LIMITADOS CONOCIMIENTOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

ESTE MUNDO EN QUE VIVIMOS, MÁS ALLÁ DE ACCIDENTES CALENDÁRICOS, DE CONMEMORACIONES FESTIVAS, POR RAZONES DE EVOLUCIÓN SOCIAL YA ES OTRO MUNDO. EVOCANDO AL POETA, NOSOTROS, LOS DE ANTES, YA NO SOMOS LOS MISMOS. MÉXICO ESTÁ INMERSO EN UN MUNDO GLOBALIZADO QUE COMPRENDE LA ECONOMÍA, LAS COMUNICACIONES, LA CULTURA Y SIN DUDA, EL FENÓMENO JURÍDICO. FORTALECER INSTITUCIONES COMO EL AMPARO, QUE ES UNO DE LOS MÁS GRANDES TIMBRES DE ORGULLO NACIONAL, ES ASISTIR A ESE NUEVO MUNDO RESPETANDO NUESTRA PROPIA IDENTIDAD.

PARADÓJICAMENTE ESTANDO FRENTE AL FUTURO, TENEMOS QUE MIRAR RETROSPECTIVAMENTE HACIA LOS ORÍGENES DEL MEDIO PROTECTOR DE LAS LIBERTADES SURGIDO DE LA MÁS PURA ENTRAÑA DE NUESTRO MÉXICO, COMO UN PROCEDIMIENTO AL ALCANCE DEL PUEBLO, DESPROVISTO DEL ASFIXIANTE RIGORISMO DE LAS FORMAS Y DE LAS INTRINCADAS Y CONTRADICTORIAS REGLAMENTACIONES, PARA QUE SIN DISTINGOS LA PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL SE OTORQUE DONDE EXISTA LA VIOLACIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES, AL MARGEN DE

CONSIDERACIONES SUBJETIVAS DEL QUEJOSO O DEL TERCERO PERJUDICADO.

TALES SON LOS MOTIVOS QUE NOS INSPIRAN, TAL ES NUESTRA META, APOYADOS EN LA BUENA FE Y EN EL AMOR A MÉXICO. (Fidencio Ramírez y Fidel Herrera Beltrán, Tomo II, páginas 1132 a 1134)

En atención a las convocatorias que se han publicado en diversos medios, nos enteramos con sumo agrado que el Poder Judicial Federal que Usted dignamente preside, está promoviendo los estudios para elaborar el anteproyecto de una nueva Ley de Amparo, o sus reformas; invención jurídica orgullo de nuestro Sistema Jurídico Mexicano.

Estamos seguros que el anteproyecto de ley o reformas que se elabore, cubrirá de manera más eficaz las reglamentaciones sobre la protección de las garantías que otorga nuestra Norma Fundamental, en virtud de que intervendrán juristas del Poder Judicial Federal que viven a diario la intensidad del control constitucional.

Nos atrevemos a sugerirle, que el proyecto de Ley de Amparo o sus reformas, que surja del grupo del trabajo, se maneje hacia la opinión pública, como una iniciativa del Presidente de la República y/o de la Honorables Cámara de Diputados y Senadores; es decir, buscar la concertación con el Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y/o con las comisiones respectivas

de ambas cámaras en razón de que se ha dado la impresión, ante la opinión pública, de que el Poder Judicial Federal "invade" las atribuciones que se consagran en nuestra Norma Fundamental a favor del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal, porque algunos periodistas han insinuado que el Poder Judicial carece de atribuciones para proponer iniciativas de ley.

Que claro que, el hecho de elaborar un anteproyecto de ley, no implica un acto constitucional para proponer iniciativas de leyes ante el Congreso Federal.

Para dar transparencia y un éxito rotundo a la notable tarea que ha iniciado, conviene que se comisione a personas ad hoc, para que cabildeen en las Cámaras legislativas la iniciativa de la Ley de Amparo (y en su caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal), o bien, someterlo a la consideración del Presidente de la República por conducto de la Comisión Jurídica del Ejecutivo Federal.

Logrando el objetivo antes mencionado, la iniciativa de ley, podría ser presentada bajo el siguiente enunciado:

"Exposición de Motivos de la Iniciativa (de reformas) de Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

**CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNION**

PRESENTES

El Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conjuntamente, con los Diputados y Senadores integrantes de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los principios constitucionales que definen sus responsabilidades y funciones y de acuerdo a las facultades expresadas en los artículos 71 fracciones I y II y 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a esa Representación Nacional, por su digno conducto, la presente iniciativa de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de Ley que se propone, es producto de los estudios realizados por el Poder Judicial de la Federación, así como de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que fueron propuestas por los diversos juristas especializados en la materia, durante la consulta nacional sobre una nueva Ley Amparo, convocada a finales del año de 1999.

A través de dicha consulta, se recibió un gran número de trabajos, en los que se expresaron variadas preocupaciones y propuestas respecto a la legislación nacional en materia de reglamentación de protección de las garantías individuales, por parte de los juristas del Poder Judicial Federal, de abogados especiales en Amparo, de organizaciones de abogados, de

centros de investigación jurídica, de universidades, de investigadores y académicos.

La presente iniciativa es el resultado del esfuerzo conjunto realizado por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el ámbito interno de sus respectivas competencias, desarrollado a lo largo de varios meses, y orientando el estudio de la problemática y dinámica de las circunstancias y necesidades del control constitucional en relación con las garantías individuales, con el fin de actualizar nuestro marco jurídico reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, y hacer más accesible su aplicación a los casos concretos que requiere la sociedad.

Esta iniciativa responde a los principios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo espíritu es la consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, donde la ley se aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la iniciativa sería un instrumento más para la convivencia social, y que sus normas regulen, con mayor precisión, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general. Por todo ello, las autoridades y los particulares tenemos la obligación ineludible de coadyuvar al desarrollo y al fortalecimiento del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé

certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de Derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de Derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de Derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto. En este orden, la iniciativa que se propone salvaguarda los principios antes mencionados.

Así, el Poder Ejecutivo Federal y los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Diputados que suscriben la presente iniciativa, y con base en los estudios jurídicos realizados por el Poder Judicial Federal, tomando en cuenta las propuestas de los abogados especialistas en Amparo, han reconocido la necesidad de promulgar una nueva Ley de Amparo (o reformas) que actualice las necesidades jurídicas que requieren las generaciones presentes y futuras

.....

Sería válido también tratar únicamente de reformas a la Ley de Amparo vigente, para subsanar las imperfecciones que tiene la misma. (por ejemplo aquellos artículos que están derogados tácitamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o las últimas reformas a la Constitución Federal, perfeccionar las causales de sobreseimiento o improcedencia del juicio de garantías para aplicar la recta y expedita

administración de justicia, y, como algo novedoso, señalar los alcances reales de la jurisprudencia, en tratándose de asuntos del orden común, toda vez que la Ley de Amparo es del orden federal, y no se aclara si aplica para cuestiones del orden común; situación oportuna para establecerlo en las reformas, lo que daría lugar a que la Ley de Amparo también sería reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 94 de la Norma Fundamental).

Esperando que tenga un éxito más en esta proeza jurídica, aprovechamos la oportunidad de reiterar a Usted nuestra más alta y distinguida consideración. (Francisco F. Cervantes Ramírez, Tomo II, páginas 1211 a 1216)

Después del capítulo 1 de la Ley de Amparo se propone aumentar un capítulo 1 Bis relativo a la función de los Secretarios que sería el siguiente:

CAPÍTULO 1 BIS DE LOS SECRETARIOS

Artículo 1. En todo acto de que deba dejarse constancia en autos, intervendrá el Secretario y lo autorizará con su firma, hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios.

Artículo 2. El Secretano hará constar el día y la hora en que se presente un escrito, y dará cuenta con él dentro del día siguiente, sin perjuicio de hacerlo desde luego, cuando se trate de un asunto urgente.

Artículo 3. Los Secretarios cuidarán de que los expedientes sean exactamente foliados al agregarse cada una de las hojas, rubricarán o firmarán todas éstas en el centro del escrito, y pondrán el sello de la Secretaría en el centro del cuaderno, de manera que abarque las dos caras.

Artículo 4. El Secretario guardará, con la seguridad debida, bajo su responsabilidad, los documentos originales que presenten los interesados al expediente, se agregarán copias cuidadosamente cotejadas y autorizadas por el mismo Secretario, sin perjuicio de que, a petición verbal de cualquiera de los interesados, se le muestren los originales.

Artículo 5. Los Secretarios son responsables de los expedientes, libros y documentos y valores que existan en el tribunal y archivo correspondiente, cuando, por disposición de la ley o del tribunal, deban entregar alguno de los mencionados objetos a otro funcionario o empleado, recabarán recibo para su resguardo, en este caso la responsabilidad pasará a la persona que lo reciba.

Artículo 6. Nunca, ni por orden judicial, entregará el Secretario los expedientes a las partes, para llevarlos fuera del tribunal, hecha excepción del Ministerio Público.

La frase "dar vista" o "correr traslado" sólo significa que los autos quedan en la Secretaría, para que se impongan de ellos los interesados, o que se entreguen las copias. (Guillermo Arturo Medel García, Tomo II, páginas 1124 a 1226)

Reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una propuesta metodológica.

Objetivo

Por virtud de la convocatoria dirigida a la "comunidad jurídica mexicana" en noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado la iniciativa para reformular la legislación de amparo, en aras de "construir un mejor sistema de justicia, más oportuno y expedito".

Semejante proceder es loable. A esa actitud, no cabe más que sumarse y contribuir, en la medida de las propias posibilidades. Este trabajo tiene la finalidad de aportar elementos para la discusión; sin embargo, a diferencia de muchos otros que seguramente han de versar sobre el contenido mismo de un nuevo articulado, sobre las cuestiones de fondo, éste aborda el tema desde una perspectiva metodológica y de técnica legislativa.

Aquí se sugieren maneras de proceder y algunas de las grandes orientaciones que podrían animar una Ley de Amparo ajustada a nuestros tiempos. Para lograrlo, nos hemos ceñido a los sabios consejos expuestos por Eduardo J. Couture, en su Proyecto de Código de Procedimiento Civil con exposición de motivo, que nos parecen aplicables al eventual proyecto de nueva Ley de Amparo que se espera. En la mente de este jurista quedaba claro que "la redacción de un Código no es una obra académica,

sino una obra política. No tiene por finalidad consagrar principios de cátedra, sino soluciones los problemas que la realidad social, económica, cultural y ética presenta al legislador²; sobre esta base, y quizá sin quererlo conscientemente, Couture redactó, además de un proyecto de ley procesal para su patria, un verdadero programa de trabajo para legislar, sucinto, claro, riguroso.

Elogio de los Jueces Federales

Al igual que la del jurista uruguayo, esta exposición arte de una premisa que no es simple fórmula de cortesía, sin reconocimiento de lo evidente: el país está satisfecho con los juzgadores de amparo que tiene. Las sentencias y demás resoluciones de los jueces de distrito, de los magistrados de circuito, de los ministros de la Suprema Corte gozan, en términos generales, de prestigio entre la comunidad. Incluso en aquellos asuntos polémicos, en los que las opiniones están divididas, las soluciones dadas por los juzgadores de amparo son respetadas, aun cuando no se comparta su punto de vista. En las tesis y ejecutorias transcritas en el Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta se refleja el alto nivel de cultura jurídica de nuestros jueces. El comportamiento público y privado de estos funcionarios, con inevitables pero mínimas excepciones, es reconocido socialmente. Su esfuerzo diario, permanente, firme, aplicado para enfrentar un desmedido número de asuntos y resolverlos con atención a la calidad técnica y al espíritu de justicia no puede ser calificado con desdoro.

Existen, ciertamente, problemas que es necesario afrontar y resolver, como el de qué manera han de seleccionarse a los jueces y demás servidores públicos judiciales, cómo conseguir eficientar el despacho judicial, qué políticas públicas para la administración de justicia cabe formular, etcétera, pero que no destruyen el alto concepto que tiene la sociedad mexicana de la Justicia de la Unión.

La Ley de Amparo es una Ley Procesal

Esta verdad de Perogrullo no debe perderse nunca de vista: la Ley de Amparo establece y regula procedimientos, y nada más. Si esto es así, ha de quedar claro que la reforma a la Ley de Amparo o la creación de una nuevas sólo puede incidir y estar refenda a cuestiones eminentemente procesales que faciliten el ejercicio de la acción simplifiquen la ejecución de las resoluciones judiciales en la matena: tipos de procedimientos, partes, presupuestos, procesales, incidentes, medios de impugnación, prueba, efectos de las sentencias, ejecución de resoluciones. Las cuestiones de celeridad en los procesos, el abatimiento del rezago, la preparación suficiente de los juzgadores, la eliminación de las potenciales causas de corrupción de los servidores públicos que trabajan en los tribunales, la supresión del llamado "abuso del juicio de amparo", son cuestiones que no podrán ser resueltas con la mera modificación, adición o supresión de las actuales reglas que rigen al juicio de garantías; apenas si con esto se podrán poner bases mínimas para la solución de dichos males. Como dice Couture, "Los más graves problemas judiciales se atribuyen normalmente a la ley procesal, cuando en verdad ellos dependen de las leyes de organización [y en muchos casos de las sustantivas] y no de las Leyes

procesales propiamente dichas. Tal es el caso de todo lo relativo a elección y aptitud de los jueces o al recargo de trabajo en los tribunales”.

El Factor Tiempo

Una nueva Ley de Amparo o la reforma de la actual legislación deben ser producto de sesuda y detenida reflexión. No ha de importar cuánto tiempo tome elaborarla (si acaso es necesario crear una) o cuánto tiempo lleve reformularla (si acaso lo conveniente es reformar algunos y sólo algunos de los preceptos de la ley vigente). El tiempo es lo que menos debe atosigar al redactor del proyecto. Sólo por el transcurso del tiempo es que se podrá obtener información relevante, evaluarla, elaborar anteproyectos, discutirlos, recoger las observaciones que quepan y dejar listo un documento que efectivamente responda a las necesidades de los justiciable y a las condiciones humanas y materiales de los órganos jurisdiccionales, que pueda ser sometido a la decisión final de los legisladores. Una cuestión tan trascendente para la vida social, política y económica de México no puede ser resuelta con premura. Si bien se antojan necesanas modificaciones al estatuto del amparo, no se ve que sean de tal urgencias que deban proponerse a la brevedad aun a costa de un mal estudio. La legislación en vigor funciona, mal que bien. Podemos continuar con ella sin grave perjuicio. Así, un lapso menor a un año quizá no sea lo mejor para que esta iniciativa a la que convoca la Suprema Corte sea lo fructífera que debe ser. Deben tenerse asidos todos los cabos antes de elevar formalmente un documento aceptable a al consideración del Congreso de la Unión

El Lenguaje de la Reforma

Los enunciados contenidos en cada artículo del proyecto no deben pecar ni en extensión ni en parquedad. El lenguaje que se emplee para redactar cada numeral ha de ser conciso y clara, Conciso en el sentido de que con brevedad y economía de medios se exprese una regla jurídica con pocas palabras; claro, en el sentido de que su comprensión no se dificulte por la sintaxis incorrecta o por ambigüedad o vaguedad de los términos usados.

Las más novedosas y efectivas técnicas legislativas enseñan que los artículos deben identificarse por dos vías: por un código numérico y por un rubro (o encabezamiento). En relación a este último, cabe entenderlo como el enunciado gramatical que identifica el contenido del artículo. Su objeto es reflejar con precisión la esencia temática de un precepto jurídico y facilitar su localización proporcionando una idea de la misma. Para ello, el rubro debe ser conciso, en el sentido de que con brevedad y economía de medios se exprese con pocas palabras el contenido fundamental de una regla jurídica; debe ser congruente con el contenido mismo del precepto, para evitar que su texto esté referido a un cuestión distinta de la prescrita por la norma; debe ser claro, en el sentido de que comprenda todos los elementos necesarios para captar la esencia del texto legal, y debe facilitar la localización, por lo que ha de empezar con la voz que refleje de manera clara y terminante la institución jurídica y el aspecto particular sobre el que versa el artículo. El articulado de la nueva Ley de Amparo debe tener encabezamientos.

La Redacción del Anteproyecto

Una vez analizadas las propuestas remitidas y aprobadas las bases generales que informarán su trabajo, la Comisión encargará a un de sus miembros de la redacción de un anteproyecto, cuyos capítulos deben ser estudiados y corregidos en conjunto conforme se terminen. El texto corregido por la Comisión no perdería su carácter de anteproyecto. Conforme se vayan terminando los capítulos, resultará necesario que se den a conocer al público, para recibir sugerencias y observaciones, que clasificará el redactor, para considerarlas en la segunda revisión. Al mismo tiempo, también sobre los puntos de importancia, deben producirse conversaciones (menos intercambios de ideas) con grupos selectos de juristas provenientes del foro, la academia y, desde luego, la judicatura.

Concluido el anteproyecto y clasificadas las observaciones recibidas, procederá una revisión íntegra por parte de la Comisión. El texto aprobado en esta segunda revisión será nuevamente repasado por el autor del anteproyecto para asegurar la unidad de estilo y la necesaria coordinación y sistematización de las diversas partes de la obra. Además, habrá de solicitar la intervención de especialistas del idioma, para lograr la más exacta expresión, subsanando las posibles incorrecciones gramaticales. Ese texto será el proyecto que se pondrá en conocimiento del Congreso y que habrá de ser publicados conjuntamente con un índice alfabético de encabezamientos y una tabla de concordancias con la Ley de Amparo actual.

EL Costo de la Reforma

Con miras a lograr la plena efectividad de la reforma, el proyecto, además de contar con una exposición de motivos y el articulado propuesto, debe acompañarse de un estudio sobre los costos económicos que importarán la introducción de la nueva Ley, en capacitación, difusión, creación de tribunales, etcétera.

Principios de la Nueva Ley

Juez y Partes. La nueva Ley de Amparo debe ajustarse al sistema democrático consagrado en la Constitución y, por ello, debe repudiarse cualquier rasgo de "autoritarismo", que subordina la voluntad de los particulares al arbitrio judicial. Esto no significa, sin embargo, que no deban reforzarse los poderes del juez, del tribunal, aunque la iniciativa y la disponibilidad del proceso permanezcan en manos de las partes.

Principios Técnicos Procesales. Sencillez, propiedad y eficacia son los grandes principios que deben animar la reforma. "Sencillez, para que el procedimiento sea un instrumento simple para regir el debate. Probidad, porque el tradicional desprestigio del litigio sólo se enmienda convirtiéndolo en una leal y franca exposición de los intereses opuestos, sometidos a la decisión del poder público. Eficacia, para evitar que las soluciones de la justicia estén destinadas a llegar casi siempre demasiado tarde".

Simplificación. La nueva Ley debe propender a la justicia de costo razonable. Esto se logra, en cierta medida, simplificando el trámite de las actuaciones procesales y del procedimiento de ejecución, sin menoscabo de las garantías procesales. Una de las formas para lograr lo anterior es

suprimir todo aquel escrito que pueda suplirse mediante peticiones verbales o que corresponden a trámites virtualmente inútiles; otra forma, es suprimir todo proveído judicial referido a cuestiones que "nadie ha puesto en duda ni podrá jamás en duda", que sólo fatiga al tribunal con tareas de escribir, registrar, anotar, etcétera.

Tipos de Procedimiento. Los tipos principales pueden diferenciarse en tres procesos para: 1) La impugnación de resoluciones judiciales, 2) Para la impugnación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, y 3) Para la impugnación de actos materialmente administrativos, con reglas especiales para los casos en que los actos reclamados involucren más de uno de tales casos. Esto permitiría ajustar para cada caso las particularidades de tramitación, resolución. Efectos de las sentencias, etcétera.

Probidad en el Debate Judicial. En el proyecto ha de reconocerse el principio de probidad en el debate judicial en normas positivas.

Asistencia Jurídica Obligatoria. Debe establecerse la asistencia jurídica obligatoria, bien gratuita, bien onerosa. En este caso, también debe preverse una regla de aranceles de honorarios profesionales, a fin de limitar los abusos que se dan en ocasión de estas cuestiones por parte de abogados inescrupulosos

Interrogatorio a la Partes. El juez o el tribunal deben tener la facultad de llamar a su despacho a cualesquiera de las partes, sus representantes o

abogados, para interrogarlos sin forma solemne, sobre cuestiones del debate.

Limitación de los Recursos. Los recursos serán suprimidos, en aras de la prontitud y expedites.

Ley Procesal. La nueva Ley debe contener tan sólo disposiciones procesales. Las de organización y las sustantivas deben mantenerse en textos independientes, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o el Código Penal (como la materia de responsabilidades). Un modelo de estructura para la nueva legislación de amparo podría ser el siguiente:

Título Primero. Disposiciones Generales

Capítulo Primero. Competencia

Capítulo Segundo. Partes

Capítulo Tercero. Actos Procesales

Sección Primera. Términos

Sección Segunda. Formalidades

Sección Tercera. Sentencias y demás resoluciones judiciales

Sección Cuarta. Medios de apremio y correcciones disciplinarias

Capítulo Quinto. Impedimentos y excusas.

Capítulo Sexto. De la suplencia de la queja deficiente

Título Segundo. Procesos de Conocimiento

Capítulo Primero. Del juicio de amparo contra actos emanados de autoridad administrativa

Capítulo Segundo. Del juicio de amparo contra normas jurídicas generales, abstractas e impersonales

Capítulo Tercero. Del juicio de amparo contra resoluciones judiciales y otros actos materialmente jurisdiccionales

Título Tercero. Proceso de Ejecución.

Título Cuarto. Alternativas Comunes a Todos los Procesos

Capítulo Primero. Recursos

Capítulo Segundo. Incidentes

Capítulo Tercero. Improcedencia y modos anormales de determinación del proceso

Título Quinto. De la jurisprudencia

Vacatio Legis. La sanción de esta ley sólo podrá gestionarse una vez aprobada la Ley y dentro del plazo que debe señalarse (no menor de seis meses ni mayor de un año) para su entrada en vigor.

Incorporación de Criterios Jurisprudenciales. En términos generales, no deben incorporarse tesis aisladas ni los criterios jurisprudenciales firmes, referidos a la interpretación o integración de las normas jurídicas contenidas en la Ley de Amparo, en los que la votación hubiese estado marcadamente dividida. (Julio César Vázquez Mellado García, Tomo III, páginas 1763 a 1773)

INTRODUCCIÓN

Para todos los que hemos vivido el amparo desde cualquiera de las posiciones procesales que legitiman la intervención en él, o de la relativamente tranquila y poco estresante perspectiva de la academia y la docencia, la idea de una nueva ley de amparo resulta muy sugerente. Ante el compromiso, suscrito por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que "todas y cada una de las propuestas serán analizadas, a mediados del año próximo, en un Congreso Nacional de Juristas que determinará lo conducente", esa idea adquiere un poder seductor difícil de resistir.

Los estudiosos del amparo y quienes hacemos de él parte importante de nuestra actividad profesional, tenemos, con seguridad, diversas convicciones acerca de la estructura, contenido y alcance que debe darse a la nueva Ley de Amparo. Las razones y experiencias profesionales en que se funde cada una de dichas convicciones merecen compartirse, analizarse y discutirse por una asamblea de abogados lo bastante amplia y plural para que represente de modo legítimo a la comunidad jurídica nacional y, a través de ella, a los potenciales justiciables, lo que se pretende lograr con la convocatoria de un Congreso Nacional de Juristas.

Mi propósito en este ensayo es compartir mi convicción personal respecto a la estructura, alcance y contenido que debe tener a la nueva Ley de Amparo.

La problemática que se plantea y la solución legislativa que se propone, hace imprescindible abordar en forma previa una cuestión metodológica fundamental: la ingeniería social gradual que toda obra legislativa realmente eficaz supone.

II. LA INGENIERIA SOCIAL GRADUAL COMO METODOLOGÍA DEL CAMBIO SOCIAL

Se denomina "ingeniería social gradual" al conjunto de principios de la reconstrucción social democrática. Se procura examinar la aplicación de los métodos críticos y racionales de la ciencia a los problemas de la sociedad

abierta.¹⁴⁰ Ésta se distingue de la sociedad tribal o "cerrada" en que mientras la primera pone en libertad las facultades críticas del hombre, en el marco de una sociedad democrática, la segunda se caracteriza por someter a las fuerzas mágicas; en consecuencia, es autoritaria.¹⁴¹

A este conjunto de métodos y estrategias de carácter racional, científico¹⁴², para lograr el cambio social propuesto se le denomina, de modo indistinto y como ya expuse, "ingeniería social gradual", así como "tecnología social", "tecnología de paso a paso" o "ingeniería social de paso a paso",¹⁴³ vocablos que en este ensayo se utilizarán como sinónimos.

Al rechazar el determinismo, es decir el fatalismo, según el cual las sociedades y los grupos que la forman no pueden cambiar en forma substancial, ya que los cambios sólo son aparentes y epidérmicos, pero en esencia la sociedad permanece inalterable por lo menos durante periodos prolongados que abarcan a varias generaciones humanas, por lo que todo intento de cambio no pasa de ser una simple ilusión ineficaz, sino hasta

¹⁴⁰ Popper, Karl R. "La sociedad abierta y sus enemigos." Segunda reimpresión en España, 1982 Ediciones Paidós, Barcelona Buenos Aires Pág. 15

¹⁴¹ Popper opone la ingeniería social gradual a la ingeniería social holística, la cual hace consistir en "La social holística o utópica al contrario de la ingeniería social de paso a paso, nunca es de índole privada sino que siempre es de carácter público. La utópica apuntada a remodelar toda la sociedad según un plan definido o un plano muy detallado se propone 'apoderarse de las posiciones clave y ampliar el poder del Estado [] hasta que el Estado llegue a ser casi lo mismo que la sociedad, y se propone, además, controlar desde estas posiciones clave las fuerzas históricas que moldean el futuro de la sociedad en desarrollo, ya sea deteniendo ese desarrollo, o bien previniendo su curso y ajustando la sociedad ese desarrollo'" Popper Escritos selectos, Compilador David Miller, Fondo de Cultura Económica México, 1995 Págs. 329 y 330

¹⁴² En el sentido que lo señala Bertrand Russell: "Una opinión científica es aquella para la cual hay alguna razón de creerla verdadera; una opinión no científica es aquella que se sustenta en alguna razón distinta de su probable verdad." (La perspectiva científica, Ariel 1989 Pág. 15)

¹⁴³ Popper, Karl R. "Ingeniería social de paso a paso" Popper escritos selectos, David Miller (compilador) Primera edición en español, Fondo de Cultura Económica México, 1995 Págs. 323 a 339

contraproducente, por los efectos negativos que produce tal intento. Por lo general, esta posición se encuentra implícita en muchos de los discursos que se oponen al cambio. Es poco frecuente encontrarla formulada en los términos aquí expuestos; más bien, actúa como telón de fondo. Los conservadores del siglo pasado basaron su tenaz y radical oposición a la implantación del régimen federal en la imposibilidad del cambio social y político, y calificaron al federalismo mexicano como "imitación extralógica" del estadounidense.¹⁴⁴

Los conservadores del siglo pasado olvidaron, o no consideraron, que las realidades sociales, políticas y económicas no se dan en la naturaleza de la misma manera que las realidades físicas, sino que todas ellas, sin excepción, son producto del actuar humano, positivo o negativo, y que sólo a través de ese mismo comportamiento pueden modificarse. Las realidades sociales, políticas y económicas no se dan, se construyen.

¹⁴⁴ Jesús Reyes Heróles al referirse a la diversa posición que sostuvieron respecto a este tema, en el siglo pasado los liberales y los conservadores, señala: "En la entraña misma de la evolución de México yace una divergencia medular sobre el papel de las leyes y de las instituciones. Para los liberales, en mayor o menor grado, según inclinaciones o formación mental, las leyes y las instituciones son instrumentos para impulsar el progreso. La convicción al respecto va desde el fetichismo de la ley y la institución, asignando a estas facultades milagrosas, hasta los que siguiendo un idealismo práctico creen que dentro de ciertos límites, el derecho público ejerce una acción transformadora de la realidad. Frente a tales concepciones, el pensamiento conservador reprocha y hace responsables a los liberales de haber dotado al país de normas e instituciones que no concordaban con sus realidades. De contrabando, la tesis conservadora califica de contrarias a la realidad instituciones o ideas que como el federalismo, al nacer no hicieron más que recoger, eso sí bajo signo positivo, imperativos de la propia realidad. Singularmente claro es el empleo del razonamiento en contra de la ley innovadora, nada menos que por Alamán en *El Tiempo*, en 1846: los males de México derivan de que nuestros primeros legisladores dictaron normas que no coincidían con la realidad imperante. A contrario sensu, el argumento significaba que la Independencia únicamente debió suponer el rompimiento de los lazos de subordinación a la metrópoli, manteniendo en cambio sancionada por la ley, la situación colonial. Es decir, paradójicamente una colonia en todo salvo en su independencia." Reyes Heróles, Jesús "El liberalismo mexicano" II. La sociedad fluctuante. Segunda reimpresión de la tercera edición aumentada. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. X (preliminar).

Otro tipo de determinismo, al que se le ha dado el nombre genérico de historicismo, sostiene que el cambio social está sometido de modo fatal a las leyes de la historia, de la economía o de la sociología, que son leyes naturales, es decir, de cumplimiento inexorable, frente a las cuales resulta intrascendente la acción humana, porque, en última instancia, lo que determina el cambio es la ley histórica o la económica que está en vigor, a la que incluso se encuentra sometida la misma acción humana. La corriente más representativa de esta tendencia es el marxismo, según el cual todas las realidades morales, sociales y políticas, sólo son un reflejo de las condiciones de producción, esto es, una superestructura; posición que el mismo desarrollo histórico de nuestras sociedades se ha encargado de desmentir con amplitud, en los más diversos campos de la actividad humana. Bertran Russell afirma:

Es costumbre entre cierta escuela de sociólogos menospreciar la importancia de la inteligencia y atribuir todos los grandes sucesos a grandes causas impersonales. Juzgo esto una completa ilusión. Creo que si cien de los hombres del siglo XVII hubiesen muerto en la infancia, no existiría el mundo moderno. Y de este ciento, Galileo es el principal.¹⁴⁵

Si asumimos una posición realista, consiste en considerar que los pueblos, al igual que los individuos, han sido, y son, los arquitectos de sus propios destinos, concluiremos que los problemas que las instituciones afrontan en la actualidad son su responsabilidad histórica, tanto en el

¹⁴⁵ Russell, Bertrand. *La perspectiva científica*. Pág 29

aspecto positivo como en el negativo, porque, bien o mal, son el resultado de decisiones tomadas con absoluta libertad, frente a los retos y la problemática que la realidad social y política de su tiempo les ha planteado. En el presente disfrutamos los aciertos y padecemos los efectos de las decisiones equivocadas, a las que debemos sumar nuestros propios errores, lo que conduce a la conclusión de que, mediante la actuación humana, es posible lograr el cambio de esas instituciones, dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones, para que respondan mejor a las finalidades que se les ha asignado. Planteada así la cuestión, el dilema no consiste en saber si es posible el cambio o si necesario someternos a una realidad fatalmente impuesta, sino dar forma a las acciones adecuadas que deben instrumentarse y, en consecuencia, adoptar las decisiones correctas para concretar los cambios deseados. En este supuesto, enfrentamos el problema del cómo, es decir de tecnología social, que justo de eso se ocupa la Ingeniería social gradual o de paso a paso. Popper lo explica en los siguientes términos

Las ciencias sociales han alcanzado un gran desarrollo a través de las críticas de las propuestas de mejoras sociales o, más precisamente, a través de los intentos por descubrir si alguna acción económica o política particular pueda dar un resultado esperado o deseado, o no. Este enfoque, que bien podría considerarse el clásico, es el que tengo en cuenta cuando me refiero al enfoque tecnológico de la ciencia social, o "tecnología social paso a paso".¹⁴⁶

¹⁴⁶ Popper, Karl R. "Ingeniería social de paso a paso" Pág. 323

Estimo que debe tenerse presente esto al discutir el contenido de la nueva Ley de Amparo.

Respecto de la aplicación de esta tecnología social, Popper señala:

Los problemas tecnológicos en el campo de las ciencias sociales pueden ser de índole "privada" o "pública". Por ejemplo, las investigaciones referentes a la técnica de la administración de empresas, o a los efectos de mejores condiciones de trabajo para la producción, pertenecían al primer grupo de acciones. Las investigaciones sobre los efectos de las reformas penitenciarias o los del seguro de salud para todos, o los de la estabilización de los precios por medio de tribunales especiales, o de la fijación de nuevos derechos de importación, etc. ...

Este acento puesto en el enfoque tecnológico práctico no significa que algunos de los problemas teóricos que puedan surgir del análisis de los problemas prácticos deberían excluirse. Al contrario, uno de mis principales argumentos consiste en que el enfoque tecnológico puede resultar fructífero al suscitar problemas importantes de índole puramente teórica. Pero, además de auxiliarnos en la tarea fundamental de seleccionar los problemas, el enfoque tecnológico impone una disciplina a nuestras inclinaciones especulativas (que, sobre todo en el campo de la sociología propiamente dicha, nos puede llevar a la región de la metafísica); porque nos obliga a someter nuestras teorías a normas definidas, como las de la claridad y las de comprobabilidad. Quizá se aclare mi criterio sobre el enfoque tecnológico diciendo que la sociología (y acaso las ciencias

sociales en general) debe poner los ojos, ciertamente no "en su Newton o en su Darwin", sino más bien en su Galileo o en su Pasteur.¹⁴⁷

¿Cuál es la tarea principal del ingeniero social? Según Popper, consiste en lo siguiente:

Así como la tarea principal del ingeniero físico consiste en diseñar máquinas y remodelarlas y darles mantenimiento, la tarea del ingeniero social que trabaja paso a paso consiste en diseñar instituciones sociales y en reconstruir y administrar las ya existentes. La expresión "institución social" se utiliza aquí en una acepción muy amplia, para incluir cuerpos sociales de índole privada y pública. Así pues, la utilizaré para describir una empresa comercial, ya sea un pequeño establecimiento o una compañía aseguradora, e igualmente a una escuela, o a un "sistema educativo", o a un cuerpo policiaco, o a una Iglesia, o a un tribunal. El tecnólogo o ingeniero social que trabaja paso a paso reconoce que sólo una minoría de las instituciones sociales se diseñan conscientemente, en tanto que la gran mayoría simplemente "han crecido", como resultado de acciones humanas no diseñadas. Pero por mucho que le impresione este hecho importante, como tecnólogo o ingeniero considerará estas instituciones desde el punto de vista "funcional" o "instrumental". Las verá como medios para lograr ciertos fines; como máquinas, más que como organismos.¹⁴⁸

En el Estado de derecho, el diseño o rediseño de las instituciones corresponde de modo fundamental al poder legislativo, pero el

¹⁴⁷ Ibid Págs 323 y 324

¹⁴⁸ Ibid Pág 328

mantenimiento y la operación en general es responsabilidad de órganos ubicados en los otros dos poderes, que son, en última instancia, de los que depende su eficacia.

Sobre la ingeniería social gradual todavía hay mucho que decir. El tema es muy vasto. Con lo expuesto hasta aquí es suficiente para presentar una idea de la metodología que debe utilizarse al proponer una nueva ley de amparo, metodología que encuentra su principal instrumento en la crítica racional de toda propuesta. Para concluir este tema, es importante destacar dos elementos fundamentales en toda reforma legislativa:

1. Debe tener un carácter sistémico.

2. Toda reforma legislativa que pretenda introducir cambios importantes en las relaciones sociales imperantes, para alcanzar un grado de eficacia razonable, debe diseñar una estrategia que permita considerar, afrontar y, en su momento, enfrentar aspectos sociales de carácter subjetivo, como las ideas y creencias imperantes, de las que con seguridad emanarán las principales resistencias al cambio. Toda reforma legislativa que no se incorpora a las pautas culturales de un grupo social, queda relegada al campo de meras formalidades sin operancia alguna. Son normas formalmente vigentes, pero sin positividad alguna.

A continuación, intentaré de explicar, aunque con brevedad, cada uno de los dos elementos que, en mi opinión, son esenciales.

A. EL CARÁCTER SISTÉMICO DE TODA REFORMA LEGISLATIVA

El término sistémico se emplea para referirse a cualquier sistema o a cualquier estudio relativo a sistemas. Ferrater Mora señala:

Puesto que la teoría general de sistemas se ocupa de toda clase de sistemas, el término "sistémico" es de aplicación general: todo sistema tiene un carácter sistémico y toda consideración de sistemas desde el punto de vista de la teoría general de sistemas es sistémica. Sin embargo, se tiende a emplear "sistémico" especialmente en el caso de ciertos tipos de sistemas. Uno de los más frecuentemente mencionados al respecto es el sistema constituido por elementos que se hallan entre sí en relación funcional tal que se produce una interdependencia de acuerdo con un conjunto de reglas.¹⁴⁹

Este autor formula una definición de sistema, cuya generalidad permite satisfacer los numerosos empleos del concepto de sistema. Éste es:

Conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función, no habiendo ningún elemento aislado.¹⁵⁰

Es posible que un sistema o conjunto de sistemas se relacionen entre sí y actúen como elementos en función de otro sistema más amplio; cada uno de estos sistemas dependientes será un subsistema, el cual puede

¹⁴⁹ Ferrater Mora, José Diccionario de filosofía. Nueva edición actualizada por la catedra Ferrater Mora bajo la dirección de Josep-Mana Terracabras. Tomo IV Q-Z. Editorial Anel, S.A. Barcelona. 1994. Pág. 3312.

¹⁵⁰ Ibid Pág. 3305.

agrupar otro conjunto de subsistemas, que considerados en forma aislada serán sistemas menores. La amplitud del referente que escojamos otorga a cada conjunto de elementos relacionados entre sí de modo funcional, el carácter de sistema o subsistema. Un ejemplo permitirá comprenderlo con mayor claridad: si seleccionamos como referente principal a la administración de justicia, ésta deberá considerarse como un sistema, la justicia federal y la local como dos grandes subsistemas, los cuales, a su vez, cuentan con numerosos subsistemas: la federal, con los subsistemas del amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, la justicia electoral, la justicia ordinaria de competencia federal, etcétera, y la local por las diversas ramas que son de su competencia, civil, penal, laboral etcétera. Si tomamos como referente principal al Estado mexicano, la administración de justicia será un subsistema, es decir, un elemento de un conjunto más amplio. Si decidimos ampliar el referente a la comunidad internacional, en ese supuesto el Estado mexicano tan sólo será uno de sus muchos subsistemas.

Ahora bien, resulta evidente que toda norma jurídica posee necesaria e indiscutiblemente un carácter sistémico, en sentido estricto, por pertenecer a un "sistema constituido por elementos que se hallan entre sí en relación funcional tal que se produce una interdependencia de acuerdo con un conjunto de reglas". Tres razones fundamentales pueden aducirse para apoyar esta afirmación:

1. La pertenencia a un sistema con determinadas características, es lo que da a una norma el carácter de "norma jurídica".

2. Ninguna norma jurídica tiene sentido sin referencia a las demás, pues como lo expone en forma acertada Manuel García Pelayo:

El orden jurídico constituye una totalidad y, por consiguiente, ninguna de sus partes tienen sentido sin referencia a las demás. Los preceptos jurídicos individuales —ha dicho Richard Schmidt carecen de existencia en la vida real pues, en efecto, todo precepto jurídico rige y obliga únicamente en relación mediata o inmediata con los demás que lo determinan, limitan o complementan; por otro lado, y en correspondencia con esta estructura real, dado que la jurisprudencia es ciencia destinada a comprender y no a explicar sus objetos, es claro que sólo puede cumplir su cometido cuando capte el sentido de los preceptos; es decir, mediante sus conexiones con la totalidad. Como ha dicho Somló, las normas jurídicas particularizadas sólo tienen existencia como abstracción mental, “no hay más que normas jurídicas que rigen a través de sus conexiones; hay tan sólo un orden jurídico, y es la pertenencia a él lo que convierte a una norma en norma jurídica”.¹⁵¹

3. Porque sólo a través de una concepción sistémica se puede captar o llegar a establecer la racionalidad del contenido de los órdenes o sistemas jurídicos particulares, para, con base en dicha racionalidad, establecer la interpretación de los preceptos jurídicos que los integran.

Este aspecto sistémico de las normas jurídicas constituye uno de los elementos esenciales, fundamentales, que debe tomarse en consideración

¹⁵¹ García Pelayo Manuel “Derecho constitucional comparado”. Manuales de la Revista de Occidente 8^{ma} Madrid 1967 Pags 17 y 18

al emprender cualquier reforma legislativa, más aún si se trata de una modificación constitucional. La ausencia de esta preocupación sistémica es una de las causas principales de que las instituciones jurídicas, a lo largo de reiteradas reformas legislativas en las que se modifica de modo parcial su regulación sin cuidar su relación con el todo, en forma paulatina se desdibuje, pierdan su diseño original y, en consecuencia, cada vez sean más ineficaces para el logro de las finalidades para las que fueron concebidas. Ésta es, en buena medida, la causa de la relativa ineficacia de nuestro juicio de amparo, que se diseñó para proteger los derechos fundamentales del individuo emanados de la Constitución, y hoy se ha convertido en la última instancia judicial de toda, absolutamente toda, contienda ordinaria,¹⁵² local o federal, objetivo para el que no fue diseñado. Esto es, en mi opinión, lo que justifica la expedición de una nueva ley de amparo: el rediseño del juicio de amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales del individuo, de acuerdo a las actuales necesidades y circunstancias. De otra manera, no hay razón alguna para la expedición de una nueva ley, pues si el amparo continua con el mismo esquema vigente hasta estos instantes, basta y sobra con efectuar las modificaciones necesarias a la actual ley de amparo. ¿Para qué una nueva ley si la estructura y el alcance del juicio de amparo, en lo fundamental, permanecen intocados?

¹⁵² El término contienda ordinaria se refiere a toda aquella que haya conocido de modo original un tribunal local o federal con excepción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de aquellos asuntos en que la Corte conoce en única instancia (fracciones I y II del artículo 105), los cuales para efecto de este ensayo considero controversias extraordinarias por el tratamiento que les da la Constitución. Reconozco que la clasificación más que convencional es arbitraria, pero es útil para explicar a que me refiero con la expresión "contienda ordinaria".

En consecuencia, debemos considerar al juicio de amparo como un subsistema de la administración de justicia federal; a ésta como un subsistema del sistema constitucional de administración de justicia, la que, deberá considerarse como un subsistema del sistema o aparato de justicia-seguridad del Estado mexicano, el que incluye otros dos importantes subsistemas: el de policía y el de procuración de justicia. En otros términos, el sistema o aparato de justicia-seguridad del Estado comprende o incluye desde el policía de crucero o de esquina hasta el Pleno de la Suprema Corte, pasando, desde luego, por la procuración de justicia federal o local y por las instancias judiciales correspondientes. Cualquier falla, error o ineficiencia en cualquiera de los subsistemas por fuerza repercute en los otros y, como consecuencia, en el resultado final. Éste es el enfoque sistémico que, en mi opinión, debe ser de obligada referencia para los estudios parciales sobre el tema.

En esta ocasión los estudios, de acuerdo con los términos de la convocatoria suscrita por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben circunscribirse a la legislación de amparo, es decir, a un subsistema de la administración de justicia federal, la que a su vez constituye un subsistema congruente con lo antes expuesto. En consecuencia, deben analizarse y, en su caso, preverse los efectos del proyecto de ley de amparo que se proponga produzca en otros sistemas o subsistemas, con los que el amparo tenga, en forma directa o indirecta, una relación funcional. Éste es el enfoque sistémico que propongo.

B. LAS CREENCIAS COMO ELEMENTO SUBJETIVO QUE CONDICIONA LA EFICACIA DE UNA REFORMA LEGISLATIVA

Éste es un tema que merece un estudio mucho más detenido y profundo, el cual por razón de tiempo y espacio no es posible realizar. El propósito, al abordar este tópico, se concreta a destacar la importancia de las creencias sociales respecto al tema a que se refiere la reforma legislativa; la necesidad de evaluar la fuerza de su reacción frente a la vigencia de la nueva ley y, por último, la posibilidad de actuar sobre dicha creencia mediante la estrategia que en cada caso se estime idónea, equivale a actuar sobre los aspectos culturales que facilitan o dificultan concretar los fines que la nueva ley se propone: las creencias son parte importante de la cultura de un grupo humano.

¿Qué debemos entender por creencia? En muchos casos, como lo señala Ferrater Mora, se usa creencia como sinónimo de fe. En muchos casos "creencia" y "fe" se usan de manera indistinta:

Hoy es bastante común usar "creencia" en un sentido más general, y "fe" en un sentido más específico, cuando se trata de creencias religiosas. El termino más extendido hoy en contextos no religiosos es "creencia".¹⁵³

Son diversos los significados que a lo largo de la historia de la filosofía ha tenido el vocablo "creencia",¹⁵⁴ mismos que considero innecesario analizar, en virtud de que al término "creencia", para efecto de

¹⁵³ Ferrater Mora José Op. cit. Pag. 722

¹⁵⁴ Sobre el particular, puede consultarse la voz "creencia" en los diccionarios de filosofía de José Ferrater Mora citado antes y el de Nicola Abbagnano, editado por el Fondo de Cultura Económica

2930

este estudio, se le otorga el mismo significado que le atribuye José Ortega y Gasset.

Según Ferrater Mora, Ortega y Gasset ha proporcionado un sentido distinto a la voz "creencia", que permite iluminar, a la luz de ella "la metafísica de la existencia humana".¹⁵⁵ Con el fin de lograr en este espacio un concepto fidedigno de lo que este filósofo entiende por creencia y, más importante aún, de las implicaciones que ésta tiene para la vida tanto individual como colectiva, se hace una extensa transcripción del ensayo "Historia como sistema", en el que aborda el tema:

...La vida es quehacer. Y lo más grave de estos quehaceres en que la vida consiste no es que sea preciso hacerlos, sino, en cierto modo, lo contrario —quiero decir que nos encontramos siempre forzados a hacer algo, pero no nos encontramos nunca estrictamente forzados a hacer algo determinado, que nos es impuesto este o el otro quehacer, como le es impuesta al astro su trayectoria o a la piedra su gravitación—. Antes de hacer algo, tiene cada hombre que decidir, por su cuenta y riesgo, lo que va a hacer. Pero esta decisión es imposible si el hombre no posee algunas convicciones sobre lo que son las cosas en su derredor, los otros hombres, él mismo. Sólo en vista de ellas puede preferir una acción a otra, puede, en suma, vivir.

De aquí que el hombre tenga que estar siempre en una creencia y que la estructura de su vida dependa primordialmente de las creencias en

¹⁵⁵ Ferrater Mora José Op. cit. Pág. 724

que esté y que los cambios más decisivos de la humanidad sean los cambios de creencias, la intensificación o debilitación de las creencias. El diagnóstico de una existencia humana —de un hombre, de un pueblo, de una época— tiene que comenzar filiando el repertorio de sus convicciones. Son éstas el suelo de nuestra vida. Por eso se dice que en ellas el hombre está. Las creencias son lo que verdaderamente constituye el estado del hombre. Las he llamado “repertorio” para indicar que la pluralidad de creencias en que un hombre, un pueblo o una época está no posee nunca una articulación plenamente lógica, es decir, que no forma un sistema de ideas, como lo es o aspira a serlo, por ejemplo, una filosofía. Las creencias que coexisten en una vida humana, que la sostienen, impulsan y dirigen son, a veces, incongruentes, contradictorias o, por lo menos, inconexas. Nótese que todas esas calificaciones afectan a las creencias por lo que tienen de ideas. Pero es un error definir la creencia como idea. La idea agota su papel y consistencia con ser pensada y un hombre puede pensar cuanto se le antoje y aun muchas cosas contra su antojo: En la mente surgen espontáneamente pensamientos sin nuestra voluntad ni deliberación y sin que produzcan efecto alguno en nuestro comportamiento. La creencia no es, sin más, la idea que se piensa sino aquella en que además se cree. Y el creer no es ya una operación del mecanismo “intelectual”, sino que es una función del viviente como tal, la función de orientar su conducta, su quehacer.

Hecha esta advertencia, puedo retirar la expresión antes usada y decir que las creencias, mero repertorio incongruente en cuanto son sólo ideas, forman siempre un sistema en cuanto efectivas creencias o, lo que es igual, que, inarticuladas desde el punto de vista lógico o propiamente

intelectual, tienen siempre una articulación vital, funcionan como creencias apoyándose unas en otras, integrándose y combinándose. En suma, que se dan siempre como miembros de un organismo, de una estructura. Esto hace, entre otras cosas, que posean siempre una arquitectura y actúen en jerarquía. Hay en toda vida humana creencias básicas, fundamentales, radicales, y hay otras derivadas de aquéllas, sustentadas, sobre aquéllas y secundarias. Esta indicación no puede ser más trivial, sea de la mayor importancia.

Pues si las creencias de que se vive careciesen de estructura, siendo como son en cada vida innumerables, constituirían una pululación indócil a todo orden y, por lo mismo, ininteligible. Es decir, que sería imposible el conocimiento de la vida humana

El hecho de que, por el contrario, aparezcan en estructura y con jerarquía permite descubrir su orden secreto y, por tanto, entender la vida propia y la ajena, la de hoy y la de otro tiempo.

Así podemos decir ahora el diagnóstico de una existencia humana —la de un hombre, de un pueblo, de una época— tiene que comenzar filiando el sistema de sus convicciones y para ello, antes que nada, fijando su creencia fundamental, la decisiva, la que porta y vivifica todas las demás.

Ahora bien para fijar el estado de las creencias en un cierto momento, no hay más método que el de comparar éste con otro u otros. Cuanto mayor sea el número de los términos de comparación, más preciso

será el resultado otra advertencia banal cuyas consecuencias de alto bordo emergerán súbitamente al cabo de esta meditación.¹⁵⁶

Establecida la importancia fundamental que tienen las creencias en la vida de los individuos y de las sociedades, con lo cual coincido en forma total, estimo que el estudio de la historia y la psicología de los grupos humanos nos permiten determinar, con un alto grado de precisión, las creencias básicas en las se encuentra enraizado su quehacer cotidiano y sus expectativas para el futuro, así como el origen remoto de ellas.

También es importante la distinción que se establece entre ideas y creencias. Falta aplicar esta doctrina al campo del derecho y, en particular, a lo que hemos denominado "ingeniería social gradual" o "tecnología de paso a paso".

Todo régimen constitucional¹⁵⁷ se finca y desarrolla a partir no sólo de doctrinas y concepciones políticas y jurídicas, sino de modo esencial en congruencia con su sistema de creencias básicas o fundamentales. Lo ha expuesto así, Maurice Haunou.

Las creencias político morales son la fuerza del régimen constitucional. No importan tanto los mecanismos políticos como las

¹⁵⁶ Ortega Gasset, José Historia como sistema Colección Austral No 1440 Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1971 Págs 9 a 12

¹⁵⁷ Maurice Haunou define el régimen constitucional en los siguientes términos "El régimen constitucional es una determinada forma de Estado el cual es, a su vez, una determinada forma de una nación o más exactamente es la centralización política y jurídica de poblaciones que han llegado al estado nacional" Principios de derecho público y constitucional Segunda edición Instituto Editorial Reus Pág 7

energías espirituales que los han creado y que los animan. Estamos en presencia de creencias y de convicciones...Entendemos que han de considerarse como vivas las creencias sobre las cuales reposa el orden individualista de nuestras sociedades...

...Las creencias constitucionales tiene por objeto: primero, las ideas sobre las que reposa el orden; segundo, el poder de derecho; tercero, la libertad...¹⁵⁸

En cuanto a las consecuencias que las creencias pueden traer consigo para la filosofía y política, Popper expone:

...Algunos filósofos recientes han elaborado una doctrina de la impotencia esencial y la ausencia de importancia práctica de toda filosofía genuina y, por lo tanto, cabe suponer, de la epistemología. La filosofía, afirman, no puede tener, por su misma naturaleza, consecuencias significativas y, por consiguiente, no puede influir en la ciencia ni en la política. Pero yo creo que las ideas son entidades peligrosas y poderosas, y que hasta los filósofos, a veces, han producido ideas. En verdad, no me cabe duda alguna de que esta nueva doctrina de la impotencia de toda filosofía se halla ampliamente refutada por los hechos.

La situación es, realmente, muy simple. Las creencias de un liberal —la creencia en la posibilidad de un imperio de la ley, de una justicia equitativa, del establecimiento de derechos fundamentales y de una

¹⁵⁸ Haunou, Maunce "Principios de derecho público y constitucional". 2ª edición. Instituto Editorial Reus Madrid Págs 49 y 50

sociedad libre— pueden sobrevivir fácilmente al reconocimiento de que los jueces no son omniscientes y pueden cometer errores acerca de los hechos, y de que, en la práctica, la justicia absoluta nunca se realiza en un juicio legal particular. Pero esta creencia en la posibilidad de un imperio de la ley, de la justicia y de la libertad difícilmente puede sobrevivir a la aceptación de una epistemología para la cual no haya hechos objetivos, no solamente en caso particular, sino en cualquier caso, y para la cual un juez no puede cometer un error fáctico porque en materia de hechos no puede estar acertado ni equivocado.¹⁵⁹

Como lo señala Nicola Abbagnano, en forma atinada la creencia no implica por sí misma la validez objetiva de la noción que acepta ni, por lo demás, excluye esta validez.¹⁶⁰ De ahí se desprende la necesidad de examinar de modo crítico las ideas, los conceptos y en general las proposiciones sobre las que recae la creencia. Me parece que las creencias pueden ser más poderosas que las ideas; expresado en otros términos, las creencias pueden impedir que las ideas y los propósitos que inspiran una legislación produzca los resultados esperados, más aún, la conviertan en inoperante.

El desarrollo de nuestro régimen constitucional, en especial en lo referente al amparo, ha estado dominado por determinadas creencias, muchas de ellas a la realidad que vivía el país a principios de siglo. Es preciso analizar si hoy, es decir, cien años después, aún son válidas las

¹⁵⁹ Popper, Karl R. Conjeturas y refutaciones. (El desarrollo del conocimiento científico). Edición revisada y ampliada. Ediciones Paidós. Barcelona. Buenos Aires. 1983. Pág. 25.

¹⁶⁰ Abbagnano, Nicola. Diccionario de filosofía. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Pág. 259.

circunstancias sobre las que recaen dichas creencias, o si por el contrario, ha cambiado la realidad del país. En caso de que se concluya que la realidad ha permanecido estática, será necesario investigar las causas, analizar si es susceptible de cambio y en qué medida, y proceder a instrumentar la estrategia respectiva. Éstas son operaciones propias de la "ingeniería social gradual" para lograr una acción de gobierno efectiva, sea por vía administrativa o legislativa, como la nueva ley de amparo.

La "ingeniería social gradual" puede actuar tanto sobre la realidad como sobre las creencias cuando se aprecie que son erróneas, o bien que constituyen un obstáculo para el cambio social propuesto.

Éstas tan sólo son algunas reflexiones de carácter general que es necesario tener presente al abordar el tema de la nueva ley de amparo, y sobre las cuales se sustenta la propuesta que formulo.

III. EL PORQUÉ Y PARA QUÉ DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO.

Estas interrogantes, la primera de las cuales se refiere a los motivos y la segunda a las finalidades, encuentran cabal respuesta en dos breves párrafos de la convocatoria suscrita por el presidente de la Suprema Corte, al establecer:

La consolidación de nuestro Estado de derecho resulta una alta prioridad para sus instituciones republicanas. El Estado de derecho que habremos de construir para el próximo milenio requiere contar con mejores leyes, a fin de garantizar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor

capacidad para aplicar la ley y, sobre todo, una administración de justicia más eficaz.

Hoy más que nunca, la sociedad requiere contar con un sistema de justicia moderno que sea capaz de asegurar una pronta, completa e imparcial administración de justicia.

Las razones expresadas, como motivo para la convocatoria de una nueva ley de amparo, constituyen un reconocimiento expreso de que nuestro actual juicio de amparo perdió la eficacia requerida para responder en forma exacta a las finalidades que de manera original le fueron asignadas.

También es una aceptación tácita de que la eficacia de nuestro principal medio de control constitucional no es posible recuperarla con reformas a la ley de amparo vigente, sino que es preciso expedir una nueva ley de amparo.

Reitero mi opinión de que lo que justifica la expedición de una nueva ley de amparo es el rediseño del juicio de amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales del individuo, atendiendo a las necesidades y circunstancias actuales. De otra manera, no hay razón alguna para la expedición de una nueva ley, pues si el amparo continúa obedeciendo al mismo esquema vigente hasta hoy, basta y sobra con hacer las modificaciones necesarias a la actual ley de amparo. ¿Para qué una nueva ley si la estructura y el alcance del juicio de amparo, en lo fundamental, permanecen intocados?

IV. REFORMA AL AMPARO: FACTORES A CONSIDERAR

Es verdad que en México se inició una ambiciosa reforma de la Justicia federal, pero justo es reconocer que en la agenda de ésta, quedó pendiente un tema. Las modificaciones a los preceptos constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994 y la del 11 de junio de 1999, sólo se ocuparon de los problemas de integración, estructura, funcionamiento y competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación, lo que sin duda reviste gran importancia y trascendencia, pero soslayaron, y aún sigue sin abordarse, un tema esencial para que la reforma judicial posea permeabilidad a todos los estratos de la judicatura y no se quede estancada sólo en los superiores, y se traduzca en beneficios concretos para los justiciables, que en última instancia es lo que importa

Este tema, aún pendiente, es el relativo a la simplificación de los procedimientos, sobre todo referido al de amparo. El problema no es sencillo, ni puede resolverse con la simple eliminación de trámites y requisitos. ¡Ojalá sólo fuera eso!

Los factores que a mi juicio deben incluirse al abordar el difícil tema de la reforma al amparo son:

Primer factor. Todo justiciable desea, mejor aún exige, que su asunto litigioso, independientemente de su cuantía e importancia, culmine en un amparo y que de preferencia lo resuelva la Suprema Corte de Justicia de la

Nación. Al parecer, los justiciables se han convencido que esto último cada día es menos posible; sin embargo, parece que no desean renunciar a tener acceso al amparo en sus litigios, aunque éstos no lleguen a la Corte.

No es exagerado afirmar que si en un procedimiento, cualquiera que sea, se establecen diversos recursos ordinarios con los que se pueda revocar o modificar las resoluciones que se considere causan agravio, pero no existe, por lo menos, un recurso federal y que se denomine amparo, la mayoría de la población, incluso los especialistas en derecho, sentirá que no se le han otorgado las suficientes garantías o medios de defensa, y queda la impresión de que se sentirían desprotegidos, es decir, desamparados. Ésta es una de las creencias que se debe afrontar. ¿Será cierto que un sistema eficiente de administración de justicia exige que el Poder Judicial de la Federación intervenga en toda controversia cuando una de las partes lo requiera?

En mi opinión, esta arraigada creencia permite explicar, aunque de modo provisional sólo sea a nivel de hipótesis, que no haya sido posible desarrollar en el sistema jurídico mexicano instituciones como el reclamo, el habeas corpus o la casación, para citar sólo unos ejemplos. Estas instancias ya fueron, literalmente, no es metáfora, devoradas por el amparo. Al parecer, la voz amparo tiene un carácter mágico para el mexicano, es una especie de amuleto capaz de conjurar los fantasmas de poderes arbitrarios y arrogantes que a través de la historia tanto daño le han hecho.

Éste es un problema muy grave que produce una paradoja muy curiosa, consistente en que la creación de nuevos órganos jurisdiccionales

lejos de satisfacer la demanda que motivó la creación del nuevo órgano, al parecer la generan y multiplican de tal manera que pronto se requerirán en ese mismo lugar más órganos judiciales, pero éstos a su vez generarán mayor demanda y así de modo sucesivo. Ésta es una hipótesis que se apoya en el cuadro estadístico que se presenta como anexo a esta propuesta. Obviamente, toda hipótesis está sujeta a discusión.

Debido al acelerado crecimiento del Poder Judicial de la Federación, la necesidad urgente, impostergable año con año, de crear nuevos juzgados de Distrito y sobre todo Tribunales Colegiados de Circuito en lugares en los que no hace mucho tiempo se habían instalado nuevos. No debe causar extrañeza que haya quienes se resistan a la idea de abrir más la posibilidad del amparo, sea por vía de la simplificación procesal o por permitir la procedencia de éste a campos antes vedados. No obstante que esta preocupación es comprensible, es preciso recordar y considerar que el amparo es un factor esencial, insustituible de nuestro Estado de derecho, y que la mejor manera de garantizar la paz y la tranquilidad social es fomentar que los particulares recurran a los tribunales a dirimir sus controversias, sobre todo las que tengan con las autoridades, litigios que son la materia del amparo. Para lograrlo no existe otro camino que el establecer procedimientos sencillos, ágiles, y jueces que en forma gradual ganen la confianza de los justiciables, porque se les considere imparciales, honestos y doctos. Cuando el particular no entiende con claridad la razón por la cual perdió, aunque se le exponga toda la técnica del amparo, de modo invariable responsabilizará al juez de su fracaso, atribuyéndole falta de imparcialidad, honestidad o ciencia; considero que incluso la credibilidad de

los jueces depende de la sencillez y agilidad de los procedimientos que manejen.

Sin embargo, aquí habrá que enfrentar un problema: si de manera lisa y llana se simplifica el procedimiento de amparo, el crecimiento del Poder Judicial se desbordará de manera inimaginable, pues si con la actual complejidad ha crecido de manera incontrolable, ¿qué sucederá cuando el amparo sea tan sencillo que cualquier persona pueda accionarlo y obtener la protección federal? Si no se simplifica, seguirá perdiendo eficacia como instrumento protector de los derechos fundamentales del individuo y de la Constitución. El reto consiste en superar esta paradoja. La solución que propongo pretende esto y, como en su momento expondré, la clave del problema se encuentra en el amparo judicial.

Segundo factor: A mi juicio, la creciente complejidad del amparo se debe a dos circunstancias: en primer término a la influencia de la casación, originalmente en el amparo en materia judicial y después extendida a todo el amparo, y en segundo lugar, a un legítimo deseo de frenar o, por lo menos desalentar, lo que se conoce como el abuso del amparo, pues no es posible desconocer que el amparo se ha utilizado no sólo para proteger derechos o combatir actos arbitrarios, sino también para dilatar, si no es que para detener, procedimientos judiciales o administrativos; en síntesis, también ha servido para entorpecer la administración de justicia, no sólo para procurarla. Considero que la solución se encuentra en diferenciar los procedimientos de amparo: a categorías de casos distintos hay que darles diversos tratamientos. Mi propuesta también pretende solucionar este problema.

Tercer factor: Pienso que consiste en un inadecuado sistema de acceso a la justicia de amparo. El problema radica, para expresarlo con una analogía geométrica, en que tenemos un sistema cuadrangular de acceso a la justicia, lo que significa que todos los justiciables, cualquiera que sea su asunto e independientemente de la cuantía y trascendencia del mismo, tienen acceso a todas las instancias que establece nuestro sistema procesal, incluso y de modo principal el amparo. Si bien es cierto que algunas legislaciones locales limitan el recurso de apelación en determinados casos, esto resulta intrascendente para la justicia de amparo, pues en todas esas controversias (aun las que por su cuantía y poca trascendencia no se les conceda el recurso de apelación) si una de las partes se lo propone llegará al amparo que resolverá en cuanto a legalidad un Tribunal Colegiado, y si se alegan cuestiones de inconstitucionalidad de una ley o la interpretación de un precepto constitucional, el asunto tocará las puertas de la Corte, aunque sólo sea para que ésta después de unos meses, determine que el asunto carece de importancia y trascendencia (de acuerdo con las recientes reformas), y lo devuelva al Colegiado. En esto consiste lo que he llamado sistema cuadrangular de administración de justicia, con lo que es fácil entender que el sistema tienda a saturarse y para evitarlo sea preciso crecer en forma desproporcionada.

Considero que el sistema que debe estructurarse tiene que ser de corte triangular, para continuar con las metáforas geométricas, con lo que pretendo expresar que el acceso a la justicia debe tener una base muy amplia, tal vez universal, pero eso sólo para la primera instancia, y abrir las instancias superiores no sólo en función del interés privado sino de la

importancia y trascendencia del asunto, de tal manera que el acceso a ellas se reduzca en forma paulatina hasta llegar a la última instancia, integrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que únicamente deberán decidirse aquellos asuntos que tengan importancia y trascendencia para el mismo orden jurídico, por permitir establecer criterios que determinarán el rumbo jurídico del país y que sirvan de fundamento a las resoluciones que dicten los órganos judiciales inferiores. Esto, más que el interés de parte, debe determinar que la Suprema Corte se aboque al conocimiento de un problema.

El sistema federal, consagrado en nuestra Constitución, en principio tendría que servir como base para la organización eficiente de la administración de justicia, pues sólo debería ocuparse de lo federal y cada estado sería responsable de la marcha de la justicia en su jurisdicción. En teoría, esto parece claro y sencillo, pero como nuestro sistema constitucional, en materia de administración de justicia, lo federal es todo, resulta válido afirmar que cualquier controversia local es federal por destino. En otras palabras, las resoluciones que dicten los jueces locales, incluyendo a los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, son provisionales, pues su definitividad sólo la adquieren cuando las partes deciden no interponer amparo, o cuando el Tribunal Colegiado niega el amparo que contra tales resoluciones interpuso alguna de las partes.

Creo que este sistema es inadecuado y que deberá modificarse en la nueva legislación de amparo, la que, desde luego, incluirá reformas al artículo 107 constitucional.

El problema de acceso a la justicia de amparo —que en forma periódica conduce a la saturación del sistema, lo que ha obligado a un crecimiento difícil de mantener y que, al parecer, en poco tiempo será insostenible— encuentra solución, en mi opinión, en el establecimiento de diversos procedimientos de amparo, estructurados en función de los objetivos inmediatos que persiguen cada uno de ellos.

Son cuatro los procedimientos diferenciados del amparo que propongo, los cuales deberán tener la suficiente autonomía procesal entre ellos, y son los siguientes: 1) amparo judicial, 2) amparo ordinario, 3) amparo de barandilla, y 4) amparo contra leyes. (José de Jesús Gudiño Pelayo, Tomo III, páginas 1825 a 1855)

Anexo y tablas de la propuesta anterior.

**ANEXO ÚNICO ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN CREADOS A PARTIR DEL AÑO DE 1951 HASTA EL MES
DE ENERO DEL AÑO 2000**

A continuación se presenta, con las reservas del caso, una gráfica en la que se menciona el número de órganos del Poder Judicial de la Federación creados a partir del año de 1951 hasta el mes de enero del año 2000.

Este cuadro ha sido elaborado con base en los siguientes elementos:

1.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1935, incluyendo sus reformas.

2.- Acuerdos dictados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 79 al 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Enero de 1988.

3.- Acuerdos dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con fundamento en los artículos 81 fracciones IV, V y VI, 144 y 145 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en vigor a partir del 27 de mayo de 1995.

Asimismo, la información que se proporciona se encuentra respaldada por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, particularmente por lo que respecta al período de 1995 al año 2000.

Explicación de la Gráfica

En la primera columna se menciona el año en el que se crearon o instalaron nuevos órganos. En este sentido, es importante destacar que de 1951 a 1986 sólo se reformó en catorce ocasiones la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para llevar a cabo tales eventos. Fue a partir del año de 1988 cuando de forma anual se fueron creando e instalando nuevos juzgados y tribunales federales. Asimismo, resulta

importante recalcar que fue en el año de 1988 cuando se crearon e instalaron el mayor número de órganos (un total de 46).

La gráfica puede dividirse en dos partes para su análisis:

a. La correspondiente al periodo de 1951 a 1986, en la cual simplemente se mencionan el número de Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito creados por año. Sobre el particular, cabe manifestar que no me fue posible obtener la totalidad de los acuerdos que en su oportunidad debió dictar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para instalar a tales órganos. Esta información ha sido accesible a partir de 1988, toda vez que desde ese año nuestro máximo Tribunal y posteriormente el Consejo de la Judicatura Federal contó con facultades para crear e instalar órganos mediante acuerdos. En esta parte de la gráfica (1951-1986) se presupone que todos los órganos creados por ley también fueron debidamente instalados en su oportunidad.

b. La segunda parte de la tabla comprende el periodo de 1988 al año 2000, con respecto al cual fue posible distinguir entre el número de órganos creados y el número de órganos instalados por año, lo cual me pareció revelador, pues en la mayoría de las ocasiones se ordenó la creación del órgano pero se difirió su instalación, generalmente por no contar con la infraestructura necesaria para llevar a cabo tal instalación.

Las columnas finales de la gráfica se refieren al porcentaje de crecimiento anual de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Como se mencionó anteriormente, en los últimos once años se han creado

anualmente nuevos Juzgados o Tribunales, contrariamente a lo que sucedió en el período de 1951 a 1986, lo cual nos permite presuponer que dicho crecimiento no se detendrá y que inclusive se incrementará su porcentaje anual.

La gráfica arroja un número total de 428 órganos creados durante el período de 1951 al año 2000 y un total de 370 realmente instalados, lo cual origina una diferencia de 58 órganos —entre juzgados de distrito, tribunales unitarios y tribunales colegiados de circuito— que no fueron o no han sido debidamente instalados. La Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal nos informó que a partir de 1995 se empezaron a crear e instalar nuevos órganos sin que hayan tenido conocimiento de que a esa fecha existieran juzgados o tribunales pendientes de instalar. Se presupone que con motivo de los acuerdos 1/88, 2/91 y 1/93 dictados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fueron abrogando diversos acuerdos que ordenaban la creación de algunos órganos que en ese momento se encontraban pendientes de instalar.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, a la fecha se encuentran pendientes de instalar 31 órganos federales, de los cuales 12 aproximadamente corresponden al Primer Circuito, y se pretende que a finales de este año todos los órganos creados se encuentren debidamente instalados.

Por último, es importante aclarar que los órganos que anualmente entran en funciones no necesariamente corresponden a los creados en ese mismo año, pues se va atendiendo al rezago de juzgados y tribunales pendientes de instalación acumulado de años anteriores.

CARMINA CORTES RODRIGUEZ.

Se ha iniciado una campaña publicitaria en contra de la Ley de Amparo, los motivos son que hay que actualizarla, cambiarla por otra nueva, que acabe con el rezago que tienen los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados.

Pero este rezago de juicios, siempre ha existido, y es lo que calificó el distinguido maestro Emilio Rabasa como "LA IMPOSIBLE TAREA DE LA CORTE".

El derecho a combatir en Juicio de Amparo las violaciones a nuestras garantías a traído como consecuencia que se incrementen en forma exorbitante, el trabajo en la Corte, pero la deficiencia ¿es de ella? ¿o es de factores externos? O se pretende cambiar la Ley de Amparo para darle entrada a la globalización económica que hoy en día esta de moda en el mundo.

Si la causa del rezago en la Corte, esta fuera de sus manos, que hacemos por solucionarlo.

Expongo y examino estas opiniones A LA LUZ DE LA REALIDAD, EN FORMA PARTICULAR EN EL DERECHO LABORAL, siendo este el objetivo de este humilde ensayo.

Dado que el Juicio de Amparo pasa por una severa crisis, porque la política esta encima de lo jurídico y se ha creado un ente para opacarlo y hasta destruirlo como es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo cual, debemos defender con apasionamiento, nuestro Juicio de Amparo en beneficio de la patria.

El analizar con severidad el rezago en la Corte, se que ameritados jurisprudencias, no estarán de acuerdo con mis ideas, y como mi voz en materia de amparo carece de prestigio, pido a mis retractsos se me deje usar el lenguaje sencillo y entendible del derecho social.

Al impugnar, los puntos de vista de voces con gran prestigio en el ámbito nacional e internacional, no es ánimo de ofenderlos, al contrario, siento admiración y respeto por tan distinguidas personalidades, pero es mi deber de combatir en beneficio de millones de mexicanos que desean justicia pronta y expedita, por lo cual, debemos de tener siempre en la mente y en los hechos "QUE LA PATRIA ES PRIMERO".

Pretender modificar o cambiar la Ley de Amparo tiene sus antecedentes históricos, con el único objeto de combatir el rezago, pero realmente ¿se ha logrado el éxito?

No, porque se ha atacado en los Juzgados de Distrito, en los Tribunales Colegiados, por lo cual el Poder Judicial Federal se ha preocupado en toda su historia, por combatir el rezago, sin éxito alguno PORQUE EL MAL ESTA FUERA, en materia laboral en particular, en el Distrito Federal los amparos directos se interponen con la autoridad responsable, esto es, en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y éstas no tienen la capacidad ni la tecnología para el trabajo que se les presenta, ya que una persona recibe el amparo en la Oficialía de Partes y posteriormente se hunden en un mar de burocracia donde pasan meses hasta mas de un año para que manden el amparo y el informe a la Oficialía de Partes común del Tribunal Colegiado, ya estando en ésta en algunas ocasiones se nos requiere la fecha y el número de folio con que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje remitió el amparo, por lo cual siempre tenemos que andar rastreando el amparo en ambas partes donde se consultan libros de gobierno, esperar al actuario, al Secretario, sin obtener informe alguno.

Otro caso es que no se encuentre el amparo promovido en la Junta Federal ni tampoco en la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados y se tenga que promover un ABT, que es mas trabajo para los Tribunales Colegiados, ya que en éste se pide al Tribunal Colegiado que solicite el amparo y el informe que se promovió en la Junta Federal como autoridad responsable, y es aquí donde se esta fallando como factor externo en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad responsable la que falla.

Ahora pasaremos al supuesto en que el Colegiado resolvió el amparo, y la Junta Federal en su segunda resolución no condenó a las prestaciones que no fueron objeto del amparo y que quedaron intocadas, nuevamente mas trabajo para el Tribunal Colegiado pues se tiene que promover recurso de queja, si la Junta Federal pusiera atención en sus laudos, nos ahorraríamos trabajo.

Como se puede analizar, de lo anteriormente expuesto, quien esta fallando es un factor externo del Poder Judicial, y es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por no tener la preparación jurídica y porque no quieren trabajar, ellos provocan el rezago en los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito Y ES AHÍ DONDE SE DEBE DE ATACAR EL PROBLEMA.

Ahora bien, sabemos que por una demanda laboral se pueden interponer dos o tres amparos indirectos y hasta cuatro directos con sus respectivos recursos, y es por eso que los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados están saturados

Ante la carga de trabajo, encontramos que para solucionarla se crea nuevos horanos de trabajo y otros piensan que creando nuevos Tribunales es la solución y unos más crean "Tribunales Cuasijurisdiccionales" que no dependen del Poder Judicial ni del Ejecutivo, pero imparten justicia y trabajan de manera autónoma, como es el caso de los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del Seguro Social que nos dicen que debemos de agotar el recurso de inconformidad ante ellos, por lo cual son juez y parte, y las Juntas Federales exigen que se agote el mencionado recurso, para poder

promover un juicio laboral en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se ha creado un tribunal especial que a todas luces es inconstitucional por violar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que perjudica tanto a patrones y trabajadores por ser sólo un "Tribunal de Paso", ¿y quiénes imparten justicia en el mencionado Tribunal?, médicos, enfermeras y hasta administrativos, y los trabajadores cansados de ir de una mesa a otra, de un Tribunal a otro, abandonan sus juicios, con la considerable declaración, "ya no creo en la justicia", y así la credibilidad de nuestros Tribunales está en entredicho.

Otros, se van al Juicio de Garantías, porque tienen fe en el Poder Judicial, pero éste se encuentra saturado y se vuelve lento y es severamente criticado.

Quien está fallando, no es el Poder Judicial, sino el Poder Legislativo al emitir leyes con artículos inconstitucionales, dando origen a miles y miles de amparos

Justo es encontrar nuevas fórmulas para impartir justicia, donde se cumpla con el principio de celeridad.

Si el trabajador presenta su demanda en la Oficialía de Partes de la Junta Local o Federal, ésta la recibe, le sella su copia, se la entrega y manda la demanda a la mesa correspondiente, en ésta se revisa si es necesario, se le requiere para que aclare, y si no se dicta el auto de

radicación. En éste se señala día y hora de la audiencia de Conciliación, Demanda, Excepciones, Ofrecimiento y Admisión de Pruebas.

Una vez acordado lo anterior, se regresa el expediente a la Oficialía de Partes para que ésta se lo dé al actuario y éste emplace a las partes.

En algunas Juntas, para que emplace el actuario, pasan de tres meses a dos años, encontrándose con diferentes problemas como son que no se encontró el domicilio de la demandada, que no le dio tiempo, que emplazó fuera de término, que regresó el expediente, que hay errores en el citatorio o instructivo.

Pero estamos en el supuesto de que si fueron emplazadas las partes en tiempo y forma y así estamos en la Audiencia de Ley en que la demandada acredita su personalidad en la etapa de conciliación y se manifiesta que se tiene por fracasada ésta y se pasa a la etapa de demanda, en la cual la actora ratifica su escrito inicial de demanda, la demandada da contestación a la demanda, oponiendo sus excepciones y defensas, las cuales pueden ser perentorias como son prescripción, pago, cosa juzgada, renuncia voluntaria, imposibilidad de pago, etc. Y éstas son estudiadas en el laudo, excepciones que destruyen la acción del actor QUE SON INNECESARIAS ESTUDIARLAS HASTA EL LAUDO PORQUE TRAERÁ COMO CONSECUENCIA EL AMPARO DIRECTO.

Para esto propongo que cuando se oponen excepciones perentorias, es el momento para reducir el procedimiento ordinario, ya que es cuándo formalmente se trabó la litis y resulta innecesario la continuación del

procedimiento si es que se prueban éstas en un Juicio Sumario o un Incidente y así evitar numerosa pérdida de horas hombre de trabajo, varios recursos, incidentes y numerosos amparos.

Por lo anteriormente mencionado, es preciso reducir el procedimiento ordinario que nos señala la Ley Federal del Trabajo, exclusivamente cuando se oponen excepciones perentorias y que se pueden comprobar de inmediato.

En otro orden de ideas, analizo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta esta para evitar la impunidad de las autoridades en su comportamiento, la dificultad que tiene la población para obtener justicia, aun cuando tenemos que las garantías individuales se encuentran en la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1917.

Y la base de los Derechos Humanos se encuentra en "la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1948", y que México signó

La diferencia sustancial que hay es que la Constitución en su artículo primero dice:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece"

Y la Declaración Universal en su artículo primero nos dice:

"Todos los seres humanos nacen libres en dignidad y en derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente unos con otros".

Y así tenemos que existe contradicción porque para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el origen de los derechos humanos es una concesión otorgada por el Estado y que él garantiza.

Y para la Declaración Universal el origen de los derechos humanos está en un merecimiento natural del simple hecho de ser persona.

Según la Constitución, los Derechos Humanos son una concesión del Estado, por lo que el Gobierno los administra, interpreta y los aplica, la vigencia de los Derechos Humanos queda en la discrecionalidad gubernamental, dando como resultado el origen de la arbitrariedad y la impunidad.

Y desde el punto de vista de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todo Estado debe consagrar y proteger los derechos naturales que otorga la dignidad humana y según esta doctrina, la legalidad reglamentaria de los derechos debería estar orientada a limitar estrictamente la acción del Estado, lo que evitaría o reduciría la discrecionalidad.

En México, las leyes son contrarias al derecho de la población porque están estructuradas, para apoyar el ejercicio del poder y no para proteger el derecho de los ciudadanos, caso particular la nueva Ley del Seguro Social, en sus artículos 294 y 295.

Y así tenemos que la diferencia de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual el Estado es el encargado de garantizarlos, se propicia la arbitrariedad, y la Declaración de los Derechos Humanos propicia la justicia.

Pero actuar contra toda violación de los Derechos Humanos, sin importar quién la comete, tiene sus consecuencias, porque hay delincuentes que invocan la protección de sus derechos humanos cuando han violentado la integridad de sus víctimas y llegamos a un punto absurdo si se protegiera a los delincuentes y se desprotegiera a sus víctimas.

Debemos de entender que los Derechos Humanos son vigentes para todos.

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS TIENE SU FUNDAMENTO JURÍDICO EN EL ARTICULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La injerencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la violación de las Garantías Individuales, es constitucional, y la crítica que se hace a la Comisión de los Derechos Humanos, es que el ombudsman nace en los países escandinavos, porque no tienen Juicio de Amparo, y en

México desde mediados del siglo pasado, se resuelven los derechos humanos por medio del Juicio de Amparo.

Y así aceptamos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está para conocer de las quejas en contra de ACTOS U OMISIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA PROVENIENTES DE CUALQUIER AUTORIDAD O SERVIDOR PÚBLICO. Por lo cual, NO INVADE LA ESFERA DEL JUICIO DE AMPARO.

Si se trata de crear una nueva Ley de Amparo queriendo tener como base que la Comisión Nacional de Derechos Humanos invade la esfera de acción del Juicio de Amparo, es un error, pues lo único que se tiene que hacer es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe interpretar la Constitución y la Ley de Amparo en forma amplia, y así no se requiere una nueva Ley de Amparo.

CONCLUSIONES:

1.- Considero que el Poder Legislativo debe de ser asesorado por reconocidos constitucionalistas para no emitir leyes como la nueva Ley del Seguro Social y sus artículos 294 y 295 que son a todas luces inconstitucionales, y que han dado origen a miles de amparos indirectos y directos.

2.- Igualmente considero que quién falla y produce el rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia laboral, es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues ésta al ser interpuesto el Juicio de Amparo Directo como autoridad responsable, se tarda hasta más de un año

en remitir el amparo, por lo cuál, es una causa externa la que se debe de atacar para evitar el rezago.

3.- Otra de las causas del rezago, es la falta de preparación jurídica en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, empezando por los Presidentes de éstas Juntas que son designados por amistad y compadrazgo, siendo fácil encontrar que licenciados en administración de empresas son Presidentes de Juntas, que personas que toda su vida han sido gerentes de bancos, los designan Presidentes de Juntas, por lo cuál las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje deben de pasar de depender del Poder Judicial y éste a su vez debe de imponerles la carrera para su mejor preparación, es decir, la profesionalización de las Juntas.

4.- Que el amparo directo, se interponga directamente en la Oficialía de Partes Común del Tribunal Colegiado.

5.- Se ataca a la Ley de Amparo que tiene los plazos procesales muy prolongados, no es cierto, lo adecuado es reducir el procedimiento ordinario que nos habla la Ley Federal del Trabajo, caso concreto cuando se oponen excepciones perentorias y que éstas mediante un incidente, de ser comprobadas de inmediato, darian como resultado un laudo, el cuál pondría fin y no esperar a que éstas sean estudiadas al final del procedimiento ordinario, en la emisión de laudo que da como consecuencias interposición de tres o cuatro amparos más. Por lo anteriormente expuesto se deduce que no es necesario otra ley de amparo, si son necesarias algunas modificaciones, pero su aplicabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en la Constitución y la Ley de

Amparo, de manera avanzada y aventajada, y así podremos prosperar desde el punto de vista jurídico y no es necesaria otra ley de amparo.

Porque si creamos otra Ley de Amparo, con los vicios que he mencionado, estos surgirán en la nueva Reglamentación de Amparo y volveremos a padecer lo que tanto queremos combatir, el rezago de los juicios. (Andrés Antonio Calderón Galán, Tomo IV, páginas 2376 a 2386).

2.3 UBICACIÓN DEL AMPARO UNIVERSITARIO DENTRO DEL JUICIO DE GARANTIAS.

El subtema que a continuación trataremos, es la llave que nos abre la puerta del ultimo capitulo, en el cual verteremos todas aquellas reformas sugeridas a nuestra legislación de la materia

Siendo este amparo, un amparo garantias, su referencia constitucional es el articulo 103 fracción primera, el cual reza:

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite": "I.- Por leyes o actos de Autoridad que violen las Garantias Individuales"

De la inteligencia anterior, el articulo reglamentario del ordenamiento Superior de comento, se localiza en el articulo 107 Constitucional, fracciones I, II, párrafos Primero, IV, X.

En cuanto a la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, el destino que guarda éste juicio de Garantías. Se reconoce por la fracción II del artículo 114.

Se apunta técnicamente la ubicación de este amparo dentro del dispositivo y fracción que se ha precitado, así como de los fundamentos Constitucionales prenombrados, porque al particular, el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en materia administrativa, al conocer en revisión de un amparo Garantías interpuesto contra actos de autoridad emanado de un procedimiento seguido en forma de juicio, al conceder el amparo número 1623/90 siendo la tesis siguiente:

"PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. ACTOS QUE LOS INTEGRANTE, PERO QUE NO EMANAN DE EL" que es del tenor literal a seguir.

"Establece la fracción II, del artículo 114, de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo. Dicha disposición, en su segundo párrafo, consigna una regla especial de procedencia del juicio de Garantías al reservar su ejercicio, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, hasta en tanto se pronuncie la resolución definitiva dictada en el mismo. La característica especial de los actos a que se refiere la hipótesis descrita, en su vinculación causal, misma que orienta a todos ello a un fin común y, por tal virtud, esa concatenación lógica se

constituye como la razón que hace improcedente el juicio constitucional, cuando el acto reclamado es solo una parte de ese conjunto salvo, claro está, que se trate de personas extrañas a la controversia. Sin embargo, del conjunto de actos que dan cuerpo a todo procedimiento, deben destacarse aquellos que son típicos del mismo, frente a otros que, producto de una voluntad distinta del órgano que substancia el procedimiento, sólo se adhieren conservando su individualidad en relación con el procedimiento al cual se integran, pero del que no emanan. Los primeros convergen en un denominador común, con actos característicamente unidos entre sí, dictados por la misma autoridad que conoce del procedimiento, los segundos no lo son así, pues tienen un autor distinto, de tal suerte, que, si lo que en el juicio de garantías se combate no es un acto que emana del procedimiento, sino otro que se adhirió a él (tan es así, que la autoridad responsable no es aquella ante quien se ventila dicho procedimiento), tal acto, por su autonomía e independencia, si puede ser enjuiciado por sí mismo, en el proceso de control constitucional ante el Juez de Distrito.

En las narradas situaciones, dada la presencia novedosa del Amparo Universitario, sugiero que sea reconocido dentro de la fracción II, del artículo 107 Constitucional, que a la par que el Amparo Agrario, tenga una destacada connotación, cuya redacción del párrafo sugiero debería quedar de la siguiente manera:

"Cuando se reclamen actos de las Autoridades Universitarias, ergo Públicas, que tenga o puedan tener como consecuencia privar de las Garantías Individuales a sus alumnos matriculados, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiarlos y acordarse las

diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados; de igual forma la suspensión deberá ser decretada de oficio, como también deberá suplirse la queja deficiente en el momento procesal oportuno."

De este ángulo, la propuesta tiene que seguir revelándose en forma trascendente en la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo. Por tales razones, debe crearse un tercer libro en dicha ley, destinado exclusivamente al Amparo Universitario, con un título único y capítulo único, corriéndose del artículo 234, último del ordenamiento de comento, al siguiente 235, con lo que principiaría una explicación teleología de este amparo, pues no puede negarse la tutela que esta ley deba impartir a sus titulares.

Por lo que en el último capítulo encontraremos las sugerencias mediante las reformas pertinentes, las cuales podrían facilitar la creación de dicho libro

2.4 CRITERIO DE LOS TRIBUNALES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL AMPARO UNIVERSITARIO. CRITERIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

A continuación, transcribiremos la tesis jurisprudencial que forma actualmente el criterio de la Corte, así mismo, ésta, se basa previamente en el criterio sustentada por el Juez de Distrito, Rolando González Licona, el cual admitió la demanda en contra del Congreso de la Unión, Presidente de

la República, Secretario de Educación Pública, Consejo de Universitario y el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (organismos descentralizados por servicio) a quien se le reclamó la suspensión de los derechos escolares en dicha Universidad del alumno promovente del juicio.

Siguiendo el anterior criterio, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, en sentencia confirmó la suspensión definitiva solicitada respecto de la autoridad demandada, siendo el Magistrado Relator Pablo Domínguez Peregrina y sus compañeros Samuel Hernández Viazcón y José Fernando Suárez Correa.

***AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL.**

Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaran a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican, o extinguen en sí o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende, constituyen otra potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que

afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende, del estado; y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonomización y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la presentación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público, ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso, como responsable al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral, que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello, en este caso, no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, si pueda tener tal carácter.”(16)

El criterio vertido por la Suprema Corte de justicia de la Nación, acaba con la obsoleta y poco funcional jurisprudencia que tanto daño hizo al haber determinado que "autoridad" para los efectos del juicio de amparo, comprende a todos aquellos entes que disponen de la fuerza pública, en virtud de las circunstancias que devengan legales o de facto y que por ello, están en posibilidad de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Dicho criterio es sumamente atractivo, ya que el esfuerzo vertido en el de que ni la naturaleza de organismo descentralizado, ni la autonomía universitaria, son obstáculo para poder enjuiciar los actos autoritarios de dichos entes mediante el juicio de amparo. Ya se acabaron aquellos tiempos en que la irresponsabilidad de los representantes de estos organismos llegaba a sus límites, en los que su actuar no lo fundamentaban ni motivaban, y sus actos se convertían en algo que nadie podía revisar, en pocas palabras, entes total y claramente irresponsables, protegidos por criterios que lo único que hacían era acrecentar la impunidad, cuestión que en nuestro tiempo, y con la amplitud del marco legal en constante desarrollo, ya no se puede seguir tolerando

Insistimos en que la descentralización, no es sino - como lo analizamos con antelación- una forma de organización de la administración pública que encuentra su justificación en la eficiencia y especialidad de los servicios encomendados a los entes que los personifican. Así pues, la supracitada autonomía, fungiendo como garantía institucional, la podemos traducir como si fuera una fórmula para lograr la eficiencia en la prestación

de servicios para la enseñanza, claro esta, basado ello en la libertad académica y no en la inmunidad, extraterritorialidad, ni mucho menos como excepción al orden jurídico, sino como la autodeterminación dentro del marco jurídico de la Constitución y la Ley.

CAPITULO III

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO Y EL AMPARO UNIVERSITARIO.

3.1 LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

3.2 LA SUSPENSIÓN SEGUN LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

3.3 LA SUSPENSIÓN DE OFICIO O A PETICION DE PARTE

3.4 LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO UNIVERSITARIO.

3.5 EL INCIDENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION SUSPENCIONAL.

CAPÍTULO III

LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EL AMPARO UNIVERSITARIO.

3.1 LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

El presente capítulo, es uno de los que consideramos como punto medular en nuestro trabajo de tesis, de igual forma, y coincidiendo con los tratadistas más destacados en nuestro derecho nacional, especialistas en amparo, nos atrevemos a decir que la Suspensión del Acto Reclamado es la

institución que reviste de trascendental importancia a nuestro juicio de comento; dicha importancia es tal que, en variadas circunstancias, sin la existencia de esta trascendental figura, se consumirían los actos; trayendo con ello, que nuestro tanpreciado juicio se convirtiera en algo delusorio ergo yermo. De lo anterior, podemos apreciar que es mediante la suspensión como se mantiene el estado que guardan los actos en ese momento – no como un medio restitutorio, sino como una especie de pausa -, esto hace que la institución tan maravillosa que es el amparo, se mantenga viva, constituida por los advenimientos específicos que el agraviado pretenda preservar.

Al particular, el Maestro y Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel(1), nos comenta que uno de los profesores de la Facultad de Derecho, al enseñar a sus alumnos lo que es la Suspensión del Acto Reclamado, lo hace de una manera clara y simple, esto es, diciéndoles que la imaginen como el juego que los niños juegan y se les conoce con el nombre de “los encantados”. Así pues, el “encantador”, persigue a los demás niños, y si logra tocarlos, gritará estás “encantado”, con lo cual, el niño “encantado”, queda paralizado casi como si fuera una estatua, en la pose o con el gesto con el cual lo hayan “encantado” por lo que no podrá moverse hasta que el “encantamiento” termine.

Es un ejemplo muy acertado que da el maestro en su clase, el cual retoma el Presidente Ministro - y por supuesto nosotros en la presente tesis -, ya que siguiendo el mismo argumento, se explica que la palabra

suspensión, en su origen gramatical, se dice que equivale a detener, a paralizar algo o a diferirlo durante algún tiempo.

Debemos advertir, que si bien se dice que la sentencia constitucional tiene efectos restitutorios, por lo que podríamos pensar que al obtener ésta en forma positiva a nuestro interés como agraviados, se nos reintegrará el derecho al goce y disfrute de las garantías que nos han sido violadas; en muchos casos si no se suspendiese el acto reclamado, la sentencia quedaría rebasada con la consumación de los actos irreparables, trayendo aparejado un sobreseimiento en nuestro perjuicio.

Cabe mencionar dos puntos sumamente importantes, uno es que el juzgador, debe precisar el acto o actos que hayan de suspenderse para evitar todo tipo de confusiones en el quejoso y autoridades responsables. (Apéndice 1975, Tesis 188, Parte General); por lo que hace al otro, es que al resolver sobre la suspensión, no procede estudiarse cuestiones referentes al fondo del amparo (Apéndice 1975, Tesis 187, Parte General)

"Por otra parte, en otros casos en los que la consumación del acto reclamado no es irreparable y no trae como consecuencia la destrucción definitiva de la materia del amparo, también la suspensión juega un papel relevante preponderante puesto que en varias ocasiones, si no se suspendiere a tiempo oportuno el acto o los actos reclamados, la sentencia que otorga al quejoso la protección federal sería jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad de la relación de los actos reclamados, hipótesis que en la realidad son muy frecuentes"(2)

Ejemplo por demás gráfico, el que nos reseña el maestro Góngora en el prólogo de su libro " La Suspensión en Materia Administrativa.", en el cual nos hace ver una vez más, la importancia que tiene la supracitada suspensión en el juicio de amparo, el cual a la letra dice:

"En la materia administrativa, los abogados de la administración procuran ejecutar sus decisiones a sabiendas de que no tienen razón, para enfrentar a los gobernados primero, con los hechos consumados y, segundo, con el largo litigio que los espera para buscar justicia, litigio que estará lleno de problemas, de obstáculos, en los que todo puede pasar pues, en efecto, en un litigio todo puede pasar. Si el gobernado tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, por la mala educación de los servidores públicos que afectaron sus intereses, ese plazo, normalmente largo en que combate las triquiñuelas de la Administración, le causa un daño evidente, un desaliento palpable en quienes acudan a pelear por su derecho a los tribunales y un desprestigio notable de la Administración Pública, acusada la prepotencia y corrupción por los afectados.

Luego, es necesario buscar que la suspensión del acto reclamado proporcione a los habitantes de México una protección eficaz para que garantice la protección de la sentencia que resuelva el juicio de amparo en cuanto al fondo."

Así pues, amen de la suspensión del acto reclamado, no se queda solo en teoría la protección que otorga la Justicia Federal al agraviado.

Los efectos que trae la suspensión, son los de obrar en cuanto a lo tocante a la ejecución, paralizando, impidiendo que los actos que se reclaman se lleguen a ejecutar o a cesar aquellos que se estén ejecutando.

El maestro Castro y Castro, al hablarnos sobre el tema, lo hace aportándonos su definición de la siguiente manera:

"La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido resiste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta positiva o negativa de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional."(3)

Tal como la concibe el maestro Castro y Castro, es como lo hace un sin número de procesalistas; así, el maestro Alfonso Noriega, sostiene que si bien no es una medida cautelar, es a esta figura cuando menos, con la que guarda mayor similitud.

Siguiendo el orden de ideas, no podíamos dejar fuera la opinión que al respecto tiene a bien exteriorizar Ricardo Couto, en la cual precisa la naturaleza y fatuidad de la misma: "La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado, la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio

de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares: el juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar el caso se lleva a su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto, mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia, en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, pronunciando en el mismo acto, la resolución correspondiente; tratándose de ciertos actos, ni siquiera este procedimiento sumarísimo tiene lugar, pues la suspensión se concede al presentarse la demanda.”(4)

Burgoa dice, que la suspensión sea aquel acontecimiento (acto o Hecho), o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese “algo” a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado ”(5)

De todo lo antes expuesto, podemos aseverar que, definitivamente la suspensión del acto reclamado es un factor de suma influencia e importancia en nuestro juicio de amparo, ya sea en los supuestos de que el acto consista en la consumación irreparable, o en aquellos actos de difícil reparación, ambos desde el punto de vista jurídico y material.

Consideramos de gran importancia, antes de concluir con el presente subtema, ubicar a suspensión del acto reclamado dentro del marco constitucional; para lo cual nos remitiremos a las fracciones X y XI del Art.

107 de nuestra Carta Magna, los cuales establecen los casos en que procede, los requisitos que deben llenarse para otorgarla y las autoridades ante las cuales ha de solicitarse. Previenen lo que se transcribe:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomara en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

El acto reclamado, para que se considere como susceptible de suspenderse, debe ser un acto positivo, el cual genere una orden, algún pronunciamiento o ejecución, a contrario sensu, que este no devenga de una abstención o un no hacer de la autoridad. Además, como ya lo mencionamos, la suspensión nunca tiene efectos restitutorios, sino únicamente sus efectos se consideran como de paralización o dilación temporal a la consecuencia del caso concreto.

Algunos autores dan tanto o más importancia a la suspensión del acto reclamado como al juicio mismo, pero es importante advertir que la suspensión sólo es una cuestión incidental, que de modo alguno, podría equipararse al rango de un proceso autónomo como lo es el propio juicio de amparo.

3.2 LA SUSPENSIÓN SEGUN LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

Ignacio Burgoa(6), es uno de los doctrinistas en la materia que más abunda sobre el tópico del presente subtema, es por ello que nos vemos en la necesidad de recurrir a la clasificación que tiene a bien presentar – de la cual tomamos solo aquellos actos que para el presente trabajo de tesis consideramos más sobresalientes -, dándonos a la tarea de matizar ésta con las jurisprudencias y tesis que se vierten sobre la suspensión según la naturaleza del acto reclamado.

a). Actos de particulares.

Es de suma obviedad la improcedencia en lo que hace a la suspensión del acto reclamado frente a los actos de particulares, ya que, siguiéndose ésta como un incidente accesorio al juicio de amparo, y siendo el juicio de amparo improcedente contra los actos de particulares, cobra vida el principio general de derecho que a la voz dice: "Lo accesorio sigue la suerte de lo principal", por lógica elemental se intuye que al no proceder el juicio de amparo contra acto alguno de particular, la suspensión en ningún momento procesal tendrá vigencia.

Al particular se dan las siguientes tesis y jurisprudencias:

"PERSONA DE DERECHO PUBLICO Y PERSONA DE DERECHO PRIVADO. CUANDO ACTUAN COMO ESTA ULTIMA, NO PROCEDE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE LOS ACTOS."(7)

"PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CUANDO EL CUMPLIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO Y SUS EFECTOS ESTÁN A CARGO DE PARTICULARES "(8)

"ACTOS DE PARTICULARES SUSPENSIÓN INCONDUCTENTE."(9)

"SUSPENSIÓN INVERSION EXTRANJERA. ACTOS DE PARTICULARES "(10)

b) Actos positivos

En el subtema anterior, observamos que la suspensión se interpone sólo contra actos de autoridad, los cuales deberán ser de cariz positivo; a mayor abundamiento, deberán ser actos que se manifiesten como un haber o hacer, a contrario sensu, cuando el acto se manifiesta en forma negativa, verbigracia, en un no hacer, o bien en una abstención, por sentido común no existirá la suspensión, ya que no hay acto motivo de realización.

Bajo el ángulo anterior, es como deberá de entenderse los presupuestos de la jurisprudencia y tesis manejadas por los Tribunales de alzada y el máximo Tribunal Nacional, ya que todos los actos positivos que devienen de una autoridad, serán susceptibles de suspensión.

Tras el razonamiento hecho, se presenta la siguiente tesis:

"ACTOS NEGATIVOS: En la Ley de Amparo no se encuentra ninguna disposición que establezca que debe negarse la suspensión, cuando el acto reclamado es prohibitivo o negativo, pero la jurisprudencia de la Corte ha sido constante en el sentido de que la suspensión no procede contra actos que tienen ese carácter, porque la suspensión, como su nombre lo indica, paraliza y detiene, mientras se tramita el amparo, la acción de la autoridad responsable y si se concediera la suspensión contra actos prohibitivos, no tendría ya los efectos de mantener las cosas en el estado en que se encontraban antes de dictarse la prohibición, efecto que sólo puede tener la sentencia que se dicte en cuanto al fondo del amparo."(11)

c) Actos prohibitivos

Dichos actos tienden a confundirse con los actos negativos, los cuales a decir son aquellos que presentan como una abstención o una negativa por parte de la autoridad, mas sin embargo, los actos prohibitivos, no solo presentan estas abstenciones o negativas de la autoridad, sino que lo hacen a manera de un acto positivo mediante la imposición de las acciones negativas, imponiéndose éstas como limitantes a las actividades provenientes de los gobernados por parte de la autoridad; por ello, es importante destacar que por la obviedad que representan estos actos, la suspensión es susceptible de aplicarse en ellos.

Por lo que la Corte al referirse a estos actos lo hace del siguiente modo:

***SUSPENSIÓN. ACTOS PROHIBITIVOS.** Aunque es cierto que la suspensión no procede contra actos negativos ni contra abstenciones, porque ello equivaldría a darle efectos restitutorios o constitutivos, cuando su función es únicamente la de conservar la materia de amparo, también es cierto que no se deben confundir los actos negativos con los actos prohibitivos. El acto prohibitivo implica una orden, conducta del particular afectado. Ahora bien, respecto de los actos prohibitivos, la procedencia de la suspensión debe examinarse en cada caso particular, sopesando cuidadosamente, por una parte, el interés del particular en realizar la conducta prohibida y, por otra, el interés de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de esos intereses se puede seguir de la concesión o negativa de la suspensión. Así, cuando se trata de una conducta permanente o reiterada del particular, la suspensión en principio es procedente, si el perjuicio que puede seguirse al interés de

las autoridades con la realización temporal de la conducta prohibida. Cuando se trata de una conducta que puede quedar consumada en forma más o menos breve o instantánea, habrá que determinar, de la misma forma y sopesando los elementos que se tiene a mano en el incidente, cual es el daño mayor a un interés legítimo. En estos casos, hay situaciones en las que al conceder la suspensión, lo mismo que al negarla, se dejará sin materia el amparo en cuanto al fondo, y cuando el juzgador se enfrenta a esta situación no puede aplicar la regla de que en el incidente no se debe prejuzgar sobre cuestiones de fondo, pues ello será lógica y legalmente imposible (ya que de una manera o de otra, ya sea que niegue o conceda la suspensión, dejara sin materia el fondo del negocio). Así, en el ejemplo de la prohibición para celebrar un acto en una fecha y hora determinadas, si se niega la suspensión, el amparo puede quedar sin materia, lo mismo que si se concede la suspensión. En tales casos, el juzgador tendrá que prejuzgar en el incidente, con los elementos que tenga a mano, sobre el fondo de la pretensión y sobre la constitucionalidad de los actos, así como sobre los daños que puede sufrir el interés particular legítimo y su irreparabilidad, y sobre el diverso interés legítimo de las autoridades, en relación con el interés social, para conceder o negar la suspensión solicitada.”(12)

d) Actos negativos con efectos positivos

Nos encontramos ante un problema sui generis en la aplicación de la suspensión en cuanto hace a los actos negativos, ya que si el acto que se reclama es una mera abstención o un no hacer por parte de la autoridad, nos encontramos frente a una improcedencia en cuestiones suspensorias, mas si por el contrario, el acto que se reclama estriba sus efectos en una

actitud positiva, que se traduzca en un acto efectivo, la suspensión se reputara procedente según jurisprudencia que dicta la Corte:

**"ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.
SUSPENSIÓN."(13)**

"SUSPENSIÓN. ACTOS NEGATIVOS."(14)

"(ACTOS NEGATIVOS.) SUSPENSIÓN."(15)

**"(HECHOS NEGATIVOS.) SUSPENSIÓN DEL ACTO
RECLAMADO."(16)**

**"(ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS),
DESECHAMIENTO DE TERCERIA."(17)**

e) Actos Consumados

Del enunciado anterior, es lógico que se venga a la mente la improcedencia de la suspensión del acto reclamado, ya que al haberse consumado el acto, no existiendo conducta o actividad por ejecutar, la suspensión quedará acéfala de la actividad suspensoria temporal que tiene a bien salvaguardar, solamente se podrá invalidar dicho acto mediante la sentencia constitucional, la cual restituirá al quejoso todo el goce de sus derechos frente a dicho acto violatorio.

El sentido que la corte guarda al respecto es similar a la disquisición anterior:

"ACTO CONSUMADO. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA DE UN INMUEBLE. LOS SELLOS DE LA CLAUSURA."(18)

"SUSPENSIÓN, ALCANCES DE LA."(19)

"MATERIA DE SUSPENSIÓN"(20)

f) Actos declarativos.

Este tipo de acto será susceptible de suspenderse, siempre y cuando según el criterio que guarda la Corte se dé en ellos la condición que conlleva el principio de ejecución; en contradicción a ello si dichos actos reconocen únicamente alguna situación preexistente, sin mayor injerencia, la suspensión se vendrá improcedente, al particular el máximo tribunal expone:

"SUSPENSIÓN, PROCEDENCIA DE LA, CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE ACTOS DECLARATIVOS."(21)

"ACTOS DECLARATIVOS, SUSPENSIÓN CONTRA LOS."(22)

"ACTOS DECLARATIVOS"(23)

"ACTOS DECLARATIVOS."(24)

g) Actos de tracto sucesivo

Por la dificultad y la importancia que reviste para los fines de la presente tesis, en lo que toca al origen del acto de tracto sucesivo, nos permitimos transcribir lo que al presente tópicamente manifiesta el maestro Burgoa, "Pues bien, constando los actos de tracto sucesivo de una serie de actos o hechos afectos a un solo fin, para saber si procede o no la suspensión respecto de ellos, hay que hacer un distinguo: si la suspensión se solicita después de que se han ejecutado alguno de dichos actos teleologicamente unitarios, es a todas luces improcedentes, por estarse en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión "(25)

En el siguiente subtema observaremos el por qué de la importancia del presente acto, puesto que éstos son los del tipo que se presentan en particular dentro del amparo universitario, ya que en lo que hace al semestre o año escolar, no se forma de un acto de los llamados por el maestro Burgoa, teleologicamente unitarios, sino que este se forma por distintos actos o hechos concatenados y subsecuentes, con los cuales se llega a un telos común, por lo que al reclamar la suspensión de alguno de los derechos del estudiante, se encontrará circunscrito al presente supuesto.

Para un mayor abundamiento sobre el tema, nos remitiremos a una de las tesis jurisprudenciales que nos dará un mejor entendimiento, la cual reza:

"ACTOS DE TRACTO SUCESIVO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN. En materia de suspensión cabe distinguir entre actos de tracto sucesivo, es decir, los que se consuman de momento a un momento y aquellos actos que se consuman de una sola vez, pero que al hacerlo, crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo. En el primer caso (por ejemplo, la intervención de una negociación), el acto reclamado se repite una y otra vez en el tiempo, consumándose y perfeccionándose reiteradamente, de manera que la suspensión puede otorgarse sin que la medida tenga efectos restitutorios, pues los actos ya realizados quedan intactos (la intervención se consume en cada una de las operaciones verificadas por el interventor y la suspensión hace cesar la intervención sin invalidar sus actos anteriores). En el segundo caso (embargo sin intervención o clausura), el acto se consume una sola vez, no necesita repetirse en el futuro y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado respecto del cual es improcedente la suspensión pues equivaldría a privar de eficacia el acto ya realizado (el embargo se traba una sola vez y también una sola ocasión se entrega al depositario los bienes, pero estos quedan en lo sucesivo sujetos a una estado jurídico; en la clausura, ejecutada la orden y colocados los sellos, se prolongan en el tiempo sus efectos al impedir el funcionamiento del giro; en ambos casos, es improcedente la suspensión porque con ella se dejaría sin efectos los actos de traba del embargo y entrega de bienes al depositario, o

la ejecución de la orden de clausura y colocación de sellos, siendo por tanto la medida suspensiva de naturaleza restitutoria).”(26)

“SUSPENSIÓN. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.”(27)

“SUSPENSIÓN. DISTINCION ENTRE LOS ACTOS DE TRACTO SUCESIVO, ES DECIR, QUE SE CONSUMAN DE MOMENTO A MOMENTO, Y ACTOS CONTINUOS, O SEA, AQUELLOS OTROS QUE SE CONSUMAN DE UNA SOLA VEZ, PERO CREAN UNA SITUACION JURIDICA QUE SE PROLONGA EN EL TIEMPO”(28)

“ACTOS DE TRACTO SUCESIVO, SUSPENSION BAJO FIANZA”(29)

h) Actos futuros inmediatos y probables.

Es evidente en relación con la jurisprudencia que presenta la Suprema Corte en el sentido de que en los Actos futuros inmediatos y probables sólo procederá la suspensión de los mismos respecto de los actos futuros inminentes y será improcedente en el caso que toca a los actos futuros probables

“ACTOS INMINENTES SUSPENSIÓN PROCEDENTE EN CASO DE. Los actos futuros de realización incierta, tanto en su ejecución como en sus efectos, no son susceptibles de servir como materia a la media cautela, sólo procede esta si se tiene certidumbre acerca de su realización por tratarse de actos inminentes.”(30)

"INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. ACTOS FUTUROS E INCIERTOS. NO TIENE ESE CARÁCTER AQUELLOS QUE IMPONE COMO OBLIGATORIOS LA LEY."(31)

"ACTOS FUTUROS."(32)

"ACTOS FUTUROS PROBABLES. LA PRESUNCION DE CERTEZA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY DE AMPARO, NO OPERA TRATÁNDOSE DE ESTOS ACTOS."(33)

"ACTOS FUTUROS NO LO SON LOS INMINENTES."(34)

3.3 LA SUSPENSIÓN DE OFICIO O A PETICION DE PARTE.

La suspensión, tal y como se encuentra regulada por el ordenamiento reglamentario del juicio de amparo esta dividida en dos tipos, "La Suspensión de Oficio" y "La Suspensión a Petición de Parte" a esta última, Burgoa la estima como una petición previa y sine qua non del quejoso; de igual forma, la ley de comentario, sigue su división, haciéndolo con los Amparos Directos y los que se tramitan a través de Juez de Distrito

Para decidir que tipo de suspensión es la que deba proceder en el amparo universitario – lo cual delimitaremos en el siguiente subtema -, primero pasaremos a hacer un breve análisis sobre los dos tipos de suspensiones que marca la ley de la materia en tratándose de los amparos indirectos y posteriormente en el directo

Comenzaremos el citado análisis, con la suspensión de oficio, para lo cual tendremos que observar el numeral de la ley de la materia en la cual se encuentra contenida dicha figura, nos referimos al artículo 123 de la ley de comento, el cual nos señala lo siguiente:

"123. - Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantías individuales reclamadas."

Al referirse al presente particular en lo que hace a su procedencia, el maestro Burgoa, lo hace de la siguiente forma: "La procedencia de la suspensión de oficio en el juicio de amparo indirecto, está en razón de dependencia con dos factores: la naturaleza del acto reclamado, que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, y la necesidad de conservar la materia de amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantía constitucional violada."(35)

Dicha suspensión, tiene una gran ventaja frente a la suspensión que se solicita a petición de parte, esta ventaja consiste en que al momento de presentar la demanda, se otorga de plano la multicitada suspensión, en estos casos, como lo sabe bien el juez de distrito, el quejoso no está en

aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia o inminencia de los actos reclamados, por lo que el juez deberá siempre y en todo momento examinar, sin convertirse en una autoridad inquisidora, entre los hechos que denuncia el quejoso en su escrito inicial de demanda y los resultados dañinos temidos por este, si existe alguna relación de causalidad tal que justifique la adopción de la medida cautelar. En el caso de que no se este concediendo la suspensión, lo decretará, al igual que cuando se conceda, en el auto radicator del escrito inicial.

Cabe mencionar que los efectos de dicha suspensión, durarán el tiempo procesal que tenga como fin la sentencia, por lo que muchos tratadistas la equiparan a la definitiva, sin tener que pasar por los embates que representa obtener la suspensión provisional y su audiencia incidental.

Ergo, tratándose de la suspensión oficiosa, no existe la suspensión provisional ni la definitiva, de ello resulta que tampoco se forma el incidente correspondiente; siguiendo el mismo orden de ideas, esto no resulta funcional para los efectos prácticos que representa el juicio mismo, por ello, en la practica se recomienda llevar por cuerda separada el supracitado incidente, ya que en los casos de enviar a revisión este o el juicio del cual deriva, el juez de distrito perdería su jurisdicción en las cuestiones suspensoriales.

Es menester externar que la concesión en dicho plano suspensorial, no es inmodificable ni mucho menos se le puede considerar como algo absoluto o inamovible, ya que esta se encuentra sujeta a lo que plasma el

numeral 140 de la ley de amparo, por medio del cual, el Juez tiene la facultad para que si así lo estime pertinente, revoque o modifique el auto que da pie a dicha suspensión, claro esta, como ya se mencionó con antelación, este arbitrio, no debe estar sujeto a alguna postura inquisidora que tome el juez, sino a hechos o causas supervinientes, esto puede resultar sólo hasta antes no se dicte sentencia.

Con las ideas anteriores damos por concluida la suspensión de oficio, la cual seguiremos tratando posteriormente.

A continuación, daremos paso al supuesto que menciona el artículo 124 de la Ley de Amparo, en referencia a las reglas por las que se regirá dicha suspensión; en la cual el agraviado deberá solicitarla por si mismo, al tiempo que no debe seguirse perjuicio al interés social, ni contravenirse disposiciones de orden público y, por último, deben ser de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado.

Esta suspensión tiene dos etapas que la ley y la jurisprudencia califican como suspensión provisional y suspensión definitiva. En el primer caso, se dice que tiene efectos puramente conservativos, puesto que solo tiene por objeto que "las cosas se mantengan en el estado que guardan", hasta que se dicte la definitiva. en este caso, dicha suspensión – la cual la encontramos consagrada en el artículo 130 de la Ley de Amparo -, deberá dictarse –facultativamente, menos en los casos de d restricción a la libertad fuera de procedimiento judicial- de acuerdo con los datos, que el quejoso tiene a bien expresar en su escrito inicial; en este caso, no rige trámite

especial, ni mucho menos recurso ulterior al juicio mismo, basándose el juez únicamente en el peligro inminente del cual se duele el quejoso en cuanto a la ejecución de los actos que este reclama como violatorios, constituyendo con ella una medida cautelar de urgencia.

"Gilberto Lievana Palma, denomina a la primera, suspensión provisional como facultativa u ordinaria, y a la segunda como suspensión provisional necesaria o privilegiada"(36)

El maestro Castro y Castro(37), al hacer referencia al tema de comento, y en particular a la primer suspensión, nos dice que ambas son provisionales, pero que la primera, incubada en el numeral 130 de la ley de la materia se plantea dentro de otra "provisionalidad" más extensa, ya que el estado de no ejecución, se resolverá únicamente mediante sentencia.

Por lo que hace al segundo tipo, es decir, la suspensión definitiva, podemos decir que se decreta a través de un procedimiento incidental en el que, de acuerdo con Fix Zamudio(38), los elementos aportados por las partes, se hace una apreciación incidenter tantum de la naturaleza de la violación alegada, los daños y perjuicios que en su momento pueda sufrir el agraviado en lo que hace a su difícil reparación, así como aquellos que en un momento dado sufrirían los terceros y el interés público.

Dicho procedimiento, el cual deviene del incidente suspensorio, es considerado como sumarísimo, y que el órgano jurisdiccional de control constitucional, no se puede dar el lujo a que dicha medida cautelar quede desfasada en referencia al juicio principal, por ello, se acota a solicitar de las

autoridades responsables, sus informes, tanto el previo en un primer plano, como el justificado en forma posterior; en el primer caso, este tiene una premura de veinticuatro horas, ya que sin informe o con el, se lleva a cabo la audiencia, en la cual las partes pueden ofrecer pruebas suficientes para desvirtuar o reafirmar lo que en el informe la autoridad haya rendido.

Esta es considerada como uno de los actos más importantes en el incidente de suspensión, y es decretada desde su señalamiento en el auto que da entrada a dicho incidente, la cual tiene lugar dentro de las setenta y dos horas al en que surta efectos dicho auto radicator incidental; bajo el mismo ángulo que utiliza el maestro Burgoa(39), podemos decir que dicha audiencia al igual que todas, constituye un acto procesal complejo, puesto que en ésta se observan diversos actos, los cuales son imputables, tanto a las partes, incluyendo a los terceros así como también al órgano jurisdiccional; se dice que consta de tres momentos procesales, los cuales a saber son: el probatorio, en el cual se desahogan las pruebas documentales y de inspección ocular, y la testimonial cuando se trate de actos que afecten la vida y la libertad, a su vez, este se subdivide en el periodo de alegatos y el de resolución

A mayor abundamiento, podemos decir que en lo que hace a la interlocutoria suspensorial, "puede tener un contenido triple, a saber: concesorio de la suspensión definitiva, denegatorio de esta medida cautelar o declarativo de que el incidente respectivo queda sin materia."(40)

(Burgoa atiende al auto que otorga la suspensión definitiva, con el adjetivo supracitado, haciéndonos ver que el incidente suspensorial, y que

al ser un accesorio del juicio constitucional sobreviene un conflicto entre la autoridad responsable, el quejoso y si existe algún tercero perjudicado. Dicho conflicto según él, es de carácter jurisdiccional accesorio de tipo incidental, por tal, la resolución del mismo debe recibir el calificativo de interlocutoria, claro esta, ello no está contemplado por la ley de la materia, puesto que no es el ánimo del juicio constitucional tener que resolver cuestiones jurisdiccionales entre las partes del juicio, sino otorgar la suspensión o bien negarla en el caso de que no se cumpla con lo mínimo requerido para el otorgamiento de esta.)

La suspensión definitiva se concede en la misma interlocutoria incidental o auto, al igual que los requisitos que se fijan al quejoso para que surta sus efectos dicho proveído.

En tratándose de la Suspensión del Acto Reclamado en los juicios de Amparo Directo, el Ministro Juventino Castro(41), nos señala que la mayoría de las reglas que se utilizan en lo que hace a la suspensión del acto dentro de los amparos bi-instanciales, es similar a la utilizada en los directos, claro esta, que es menester tomar en cuenta que en estos casos, el órgano de control de la constitucionalidad, no es el que se encarga de conocer y resolver el fondo en lo tocante al incidente suspensorial, sino que es la autoridad responsable, aquella que dictó la sentencia definitiva o laudo, la que tendrá a su cargo esta labor

Del apotegma anterior, se trasluce que "para conocer de la suspensión en amparos directos, los órganos de control, es decir, los Tribunales Colegiados de Circuito, no tienen competencia por modo

absoluto – ello se infiere claramente del artículo 107 constitucional, fracción XI -, contrayéndose su injerencia en las cuestiones suspensoriales a conocer del recurso de queja que se entable contra las resoluciones que al respecto dicta la autoridad a quien incumbe su decisión primaria”(42)

En este tipo de amparos se presenta una problemática en lo que hace a la competencia de la autoridad que deberá conocer del incidente, es evidente que la competencia, para el conocimiento no lo tendrán la autoridad ejecutora, sino aquella que mandó a ejecutar; “semejante consideración ha sido formulada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que el conocimiento de la suspensión en los juicios de amparo directo corresponde a la autoridad responsable, “ sin que corresponda tal facultad al juez inferior, aunque haya sido designado como autoridad responsable”.”(43)

A diferencia de la tramitación del incidente suspensorial en los amparos indirectos, en la suspensión del amparo directo, no existe la suspensión provisional ni la definitiva, sino la suspensión única, la cual se considera administrativa, ya que no se da contención alguna entre la autoridad responsable y el quejoso. Los requisitos de procedibilidad del mismo, los encontramos en el auto que dicta la autoridad responsable, en el cual otorgan la suspensión contra la ejecución del acto que se reclama, en caso de inconformidad, el recurso que debe proceder es el de queja.

3.4 LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO UNIVERSITARIO.

Antes de seguir con el presente subtema, deberemos hacer una primera delimitación para evitar perdernos en el gran mundo de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.

Como ya se menciona en el capítulo anterior, el "Amparo Universitario", es un amparo garantías, por tal, este tipo de juicio se sigue por la vía de amparo indirecto o como lo menciona Burgoa, es un amparo bi-instancial, el cual se presenta ante Juez de Distrito.

De la inteligencia anterior, el incidente de suspensión que se deberá seguir en el presente amparo es igual o muy parecido al común que se sigue en este tipo de juicios indirectos, por lo que es menester remitimos al numeral 122 del cuerpo reglamentario de los artículos 103 y 107 constitucionales, el cual a la letra dice: "

"En los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."

En el caso sui generis del Amparo Universitario, consideramos que por la naturaleza que en la actualidad ha transformado a nuestro juicio de amparo, el cual "ha dejado de tener una tónica exclusivamente individualista para asumir perfiles de institución social que imparte su tutela indiscriminadamente a todo sujeto moral o físico, de derecho privado, social o público en cuyo detrimento cualquier acto de autoridad quebrante el régimen jurídico en que se estructura el ser del Estado Mexicano y en que se organizan y ordenan los múltiples y variados aspectos de su vida."(44)

Fenómeno de proporciones sorprendentes, provocando en la estructura primaria del juicio de amparo un cambio radical, volviéndolo un instrumento de inmensa ductilidad, ante la constante dinámica socioeconómica y política de nuestro país, haciendo énfasis en el gran cambio que están sufriendo las instituciones jurídicas nacionales a finales del actual siglo.

Por ello, nos permitimos sugerir que bajo la óptica anterior y tomando en cuenta la naturaleza del juicio de amparo que propone el presente trabajo de tesis, los actores quejosos del mismo que tomen parte en él, se encuentran en la situación propia de cualquier estudiante, con las carencias y necesidades que bajo este estatus imperan, de tal forma, que al ver truncado sus derechos como estudiante de alguna institución pública, por algún acto de autoridad, se entiende que este no tiene la posibilidad económica de acudir a solicitar los servicios de un abogado especialista en la materia – ya que un juicio de esta naturaleza tiene un costo mayor al que podría tener su educación en una institución privada -, para recuperar el estatus ya mencionado.

Del razonamiento anterior, se deja entre ver que una institución tan noble como es la concepción del amparo en sus inicios, no puede dejar abandonado a este renglón de la población tan importante para el país, ya que la nación debe estar formada de hombres cultos y bien preparados.

Es por ello, insistimos que la suspensión en estos casos debe mediar de oficio y no a petición de parte, ya que la pérdida de un año o un semestre

bajo las condiciones precitadas por un acto arbitrario de autoridad, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de las garantías individuales reclamadas, cayendo en el supuesto que nos presenta el artículo 123 de la Ley de la materia en su fracción II.

De igual forma, y bajo lasd circunstancias antes descritas argumentando que en este tipo de juicios no existe un tercero perjudicado, ya que los derechos violados inherentes al estudiante, no afectan en forma alguna al conglomerado universitario, ya que este goza de los mismos derechos y cargas a los que están sujetos todo estudiante que pertenezca a una institución de educación pública.

Lo anterior se puede manifestar en una no afectación directa o indirecta sobre la ausencia de alguno de los estudiantes que asisten a la institución ya citada con antelación, aun así, es necesario hacer referencia al numeral 125 primer párrafo de la también citada ley de la materia, el cual tiene a bien mencionar que: " En los casos en que es procedente (lo cual creemos insistentemente que así debe ser, por las ideas vertidas en el presente trabajo de tesis) la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo".

Por ello, el juez en el momento en que se le presenta la demanda deberá otorgar la suspensión de oficio, debido al riesgo inminente que representa la perdida de los derechos escolares de un estudiante, ocupación a la cual se debe, sin ella no tendría razón de ser, trastocando su

intimidación como ser integrante del conglomerado social mexicano, perdiendo toda identidad con la sociedad con la posibilidad de convertirse en un desadaptado con relación a la misma, ya que su formación como profesionista no está completa, se encuentra truncada por un acto autoritario altamente irresponsable, sin la posibilidad de ejercer la profesión sobre la cual se encuentra estudiando la carrera de su elección.

De igual forma, dicha suspensión (la cual debe a la brevedad ser concedida por el juez), no pretende causar perjuicio a un tercero interesado en la ejecución del acto de comentarios, por lo que al no existir algún tercero en el supuesto ya mencionado, el quejoso no deberá presentar garantía alguna que sirva para mediar en la reparación de daño o indemnización sobre la suspensión del acto que se reclama, ya que como se ha repetido con insistencia, a nadie afecta dicha suspensión del acto que se reclama en el sentido de recuperar sus derechos truncados por el acto arbitrario, el cual deviene de una suspensión en sus derechos escolares.

Al particular, cobran utilidad las siguientes tesis jurisprudenciales, las cuales, nos darán un panorama más amplio sobre los comentarios e ideas que se han vertido al tema que se ha venido tratando.

"SUSPENSIÓN SIN FIANZA. La suspensión debe concederse sin fianza cuando, además de llenarse los requisitos de la ley, no hay tercero perjudicado."(45)

"SUSPENSIÓN. Aun cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan

sus actos en algún motivo legal, es procedente conceder la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero interesado.”(46)

“SUSPENSIÓN SIN LA GARANTIA QUE REFIERE EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY DE AMPARO, NO CAUSA AGRAVIO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La suspensión que se otorgue sin la garantía que refiere el artículo 125 de la ley de amparo, no obstante existir en el caso parte tercero perjudicada; en todo caso causaría agravio a la parte mencionada y no a la autoridad responsable.”(47)

Es el momento indicado para analizar la naturaleza del acto sobre el cual reclamamos la suspensión dentro de lo que viene a ser el Amparo Universitario.

Como ya lo observamos en el subtema 3.2, correspondiente a “La suspensión según la naturaleza del acto reclamado”, el maestro Burgoa, nos ofrece una clasificación copiosa sobre dicho tópico, de la cual hemos tomado solo aquellas que creímos necesarias para los fines del presente trabajo, como ya se mencionó en el subtema de comentario, ahora bien y bajo el ángulo que se ha venido tratando, tomando en cuenta el marco teórico de referencia que se dio con antelación en dicho subtema, nos permitimos decir que en lo que hace a la naturaleza del acto reclamado sobre el cual se pide la suspensión, estaremos frente a un acto de trazo sucesivo haciendo bien la diferencia de no caer en el error de pensar que con la suspensión que hace la autoridad, mediante su acto autoritario, sobre los derechos del estudiante, se piense que es un acto consumado.

Ya que "por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos."(48)

En dicho caso, de igual forma, como ya se observó en el subtema supracitado, no tiene cabida alguna la suspensión, en contravención a ello si los efectos de dicho acto no se han consumado en su totalidad, por quedar algo pendiente que no se haya realizado, la suspensión tendrá aforo.

Los actos de tracto sucesivo, a contrario sensu de los actos consumados, deben tener una consumación a posteriori mediante una realización de actos concatenados, los cuales forman parte de la teleología en la esencia del acto mismo, teniendo que mediar en el un intervalo determinado. Desde este ángulo expuesto, se dice es procedente la suspensión, misma que solo en su momento puede afectar a los actos que se están realizando o se pretendan realizar y no a los que ya se ejecutaron, pues estaríamos en presencia de actos consumados.

De aquí que la suspensión que se pide sobre el acto que suspende los derechos como estudiante de alguna institución de educación pública, encuadre en el supuesto ya mencionado, puesto que dicha suspensión del acto versa sobre la restitución en los derechos a recibir la educación de los días subsecuentes que integran el semestre o año escolar al en que se haya suscitado la interrupción a los derechos inherentes al estudiante y no a los días vencidos, ya que el pedir la suspensión sobre ellos, nos colocarían en el supuesto de actos consumados, mas sin embargo, el que la naturaleza del acto sea de tracto sucesivo, no esgrime ni un céntimo la

importancia en la cual versa la pérdida de los derechos sobre un día en el periodo escolar establecido por dicho organismo descentralizado por servicios; de ello la importancia sobre el hincapié que se hace en el presente trabajo de que la suspensión debe otorgarse de plano.

Con ello consideramos satisfecho el presente subtema, por lo que se da por terminado, dando paso a otro importante subtema.

3.5 EL INCIDENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION SUSPENCIONAL.

Efectivamente, este subtema es de suma importancia, al igual que a nuestro parecer todos los que integran el presente trajo de tesis, pero al particular podemos decir que sin el tópico supracitado, aun otorgando el Juez de Distrito la suspensión tal y como la hemos planteado con anterioridad, si esta no es acatada por la autoridad responsable, nada tendria de bueno el otorgamiento de la misma, es por ello que el presente incidente cobra gran importancia en el supuesto mencionado.

Ante el incumplimiento o desobediencia de la suspensión provisional o definitiva, procede que el quejoso haga la denuncia ante el juez de distrito.

El fundamento del incidente se encuentra en el artículo 143 de la ley, que remite al 104, 105, párrafo primero, 107 y 11 del mismo cuerpo normativo.

De acuerdo con el artículo 143, para la ejecución y cumplimiento del auto suspensorial, se observa en primer lugar al artículo 104, el cual nos dará la forma de notificar en situaciones ordinarias o urgentes; después, el mismo numeral, nos remite al artículo 105, el cual nos habla del incumplimiento de la suspensión, haciéndose requerimientos al superior de la autoridad que debe de cumplir con la suspensión, y al mismo tiempo nos señala los procedimientos para destituir del cargo al servidor rebelde; siguiendo con el orden que nos marca el artículo 143 de la Ley de Amparo, nos remitimos al numeral 107 del mismo cuerpo legal, el cual nos hace referencia al mismo procedimiento para los casos de incumplimiento o de retardo en el cumplimiento mediante evasivas o procedimientos irregulares; y por último, el 11 se atiende a la probabilidad de que el propio juez de Distrito pueda hacer cumplir el auto de suspensión por él mismo, si es que este procedimiento mandatorio, resultare asequible.

El auto en el cual se dicta la suspensión en forma provisional, tal como lo manifiesta el artículo 130 del ordenamiento multicitado de Amparo, tiene como teleología fundamental, el de mantener las cosas en su estado original hasta en tanto no se dicte el Auto, o según Burgoa, la Interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva y sea notificada la misma a la autoridad responsable.

Deberemos entender que se da un incumplimiento a dicho auto provisional, cuando la autoridad responsable, o bien algún inferior jerárquico de la responsable, intenten o modifiquen por los consabidos actos, consecuencias y efectos, el estado de su materia de afectación al momento en que se haya dictado dicha medida suspensorial; mas sin embargo, a

contrario sensu, la autoridad no incumple con dicha media provisional, si desempeña frente al quejoso actos con distinto sentido de afectación, que el de los impugnados en la demanda de amparo.

Por otro lado, en el auto que decreta la suspensión definitiva o la interlocutoria suspensiva, es menester cumplir con tres condiciones sine qua non, ya que en dicho auto, a diferencia del primero que tiene el carácter provisional con tendencia a la conservación de la acción o situación hasta antes de su afectación por parte de la autoridad responsable, este tiende a paralizar dichos actos y sus efectos o consecuencias hasta la sentencia definitiva, la cual otorgará o tendrá los efectos restitutorios del acto que se haya reclamado.

A saber, las condiciones son: "1. La certeza de tales actos; 2. Que su naturaleza permita su detención, es decir, que no sean totalmente consumados ni absolutamente negativos; y 3. Que se satisfagan los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo"(49).

De lo dicho con anterioridad, cobran interés para nuestro estudio dos tesis jurisprudenciales, las cuales rezan de la siguiente manera:

"INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO A LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SI DURANTE SU TRAMITE APARECEN HECHOS DISTINTOS A LOS ORIGINALMENTE PLANTEADOS, ESTOS DEBEN INCORPORARSE AL."(50)

"INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION CORRESPONDIENTE A LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE LA APLICACIÓN DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO"(51)

Con esto, se da por terminado el presente capítulo, con lo cual creemos se cumple de manera satisfactoria lo referente a la Suspensión del Acto Reclamado en lo concerniente al Juicio de Amparo Universitario.

CAPITULO IV

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE Y EL AMPARO UNIVERSITARIO.

4.1 SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO.

4.2 CASOS EN QUE PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

1. Suplencia de la Queja Deficiente en Caso de Leyes Declaradas Inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Suplencia de la Queja Deficiente en materia Penal.

3. Suplencia de la Queja Deficiente en materia Laboral.

4. Suplencia de la Queja Deficiente en materia Agraria.

5. Suplencia de la Queja Deficiente a favor de menores e incapacitados.

4.3 PROPUESTA PARA SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO UNIVERSITARIO.

CAPÍTULO IV

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE Y EL AMPARO UNIVERSITARIO.

4.1 LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO.

Una de las instituciones importantísimas en nuestro Juicio de Amparo, la cual amplía las facultades del juzgador, protegiendo a la parte débil en el proceso y evitando la aplicación de leyes inconstitucionales, es la llamada suplencia de la deficiencia de la queja, o con mejor precisión "Suplencia de la queja deficiente"(1), que consiste en la corrección por el Juez del amparo, de las omisiones, errores o deficiencias en que hubiese incurrido el promovente al formular su demanda

Tanto la Constitución, como la Ley Reglamentaria del 103 y 107 constitucionales, establecen dos instrumentos en lo tocante a las deficiencias en las que pueden llegar a caer los promoventes de las quejas; a mejor conocer, tenemos la corrección del error en lo que hace a la cita del derecho infringido, y la suplencia de la queja deficiente.

Acerca de la suplencia de la queja deficiente, Juventino Castro⁽²⁾ afirma que: nace súbita e inexplicablemente en la Constitución de 1917, sin indicios de su fundamentación histórica o doctrinaria, y luego declara que no ha llegado a encontrar un contexto legal, nacional o extranjero, que en forma directa le anteceda principios jurídicos previstos que la fundamenten.

A lo anterior, con todo el respeto que se merece el maestro Castro y Castro, cabe mencionar que ninguna institución nace de modo súbito e inexplicable, sino más bien, después de un largo periodo de gestación, brota cuando es oportuno y necesario.

Suplir la queja deficiente es, en resumen, una facultad otorgada a los jueces para imponer, en ciertos casos, el restablecimiento del derecho violado, sin que el actor o quejoso haya reclamado de modo expreso la violación.

Al particular, Juventino V. Castro y Castro nos señala que la suplencia de la queja es: "Un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes."⁽³⁾

Ahora bien, la cuestión acerca de si el juez debe hallarse revestido de la potestad de suplir la demanda deficiente, pertenece a un amplio capítulo de la teoría del proceso y es el concerniente a la extinción y límites del

poder de los jueces y al que los principios -dispositivo o inquisitivo- que conviene aplicar.

Como advierte Hugo Alsina, en realidad no existen sino dos tipos fundamentales de procedimiento, que responden a dos conceptos distintos según la posición que se designe en el proceso al juez y a las partes. Estos tipos o sistemas son el dispositivo y el inquisitivo, en el caso del primero podemos observar:

a) "El juez no puede iniciar de oficio el proceso; de aquí las máximas *ne procedat iudex ex officio*; *nemo iudex sine actore*. (El artículo 107 de la Constitución refleja este principio al declarar (facción I): "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada").

b) El juez no puede condenar a más ni a otra cosa que la pedida en la demanda; esto es, debe haber una correspondencia necesaria entre lo pedido y lo fallado. (*Sentencia debet esse conformis libello*; *ne eat ultra petita patitum*.) Estos principios se hallan también implícitos en la fracción II del citado artículo 107, conforme a la cual, la sentencia se limitará al caso especial sobre el que verse la queja y sólo se ocupará de individuos particulares.

c) El juez no puede tener en cuenta hechos y medios de prueba que no han sido aportados por las partes. Este principio, llamado de presentación, se enuncia diciendo: lo que no está en autos está en el mundo (*quod non est in actis non est in mundo*).

d) El juez debe abstenerse de examinar hechos no alegados por las partes. La sentencia debe ser conforme a lo alegado y probado (*secundum allegata et probata*). Este es el llamado principio de congruencia que los códigos procesales en materia civil imponen como regla fundamental. El juez decide sobre los hechos que fueron motivo de la controversia y según las pruebas recibidas; si son insuficientes, la demanda –o la excepción– será desestimada. Esto quiere decir, que el juez no puede valerse del conocimiento adquirido por medios personales (*ciencia privada*).

e) Si admitimos que los términos de la demanda fijan los límites del poder del juez y que parte esencial de la misma es la exposición del derecho, o sea, de las normas legales en que funda el actor su pretensión, deberíamos concluir, que bajo el sistema dispositivo es otro principio rector del proceso, la adecuación de la sentencia a las normas legales invocada por las partes; pero, esta conclusión no es aceptada por la doctrina. En cuanto a la determinación de las normas a aplicar, el poder del juez no está limitado, de acuerdo con la máxima *jura novit curia*. A las partes corresponde exponer los hechos y al juez declarar el derecho (*Narra mihi factum, narro tibi jus*).” (3 bis)

En el espíritu de las leyes, Montesquieu nos dice “los jueces de las naciones no son sino la boca que pronuncia las palabras de las leyes, seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes”. De los apogemas anteriores, Renard comenta al respecto que: “proclaman la omnipotencia de la ley, la inmovilidad de la ley, el mecanismo de la interpretación y de la aplicación de la ley, la pasividad y la irresponsabilidad de los jueces”. - Caso patético en el cual nos encontramos frente a la

impartición de justicia por parte del órgano jurisdiccional del fuero común en nuestro Estado -.

El sistema dispositivo se caracteriza por el dominio que ejercen las partes en el procedimiento y por la restricción de los poderes del juez; en contrario sensu, bajo el sistema inquisitivo, el magistrado o juez deja de ser un mero espectador y sus poderes son tan amplios cuanto lo exija a la investigación de la verdad material, sea que las partes intervenga en esta o no. El juez no sólo puede iniciar de oficio el proceso, si no que usa cualquier medio para hacerse llegar del conocimiento de los hechos controvertidos. A últimas fechas se ha impuesto la tendencia de ampliar la potestad judicial, esto es, abrir los estrechos límites en que se hallaba instalado el órgano jurisdiccional, siendo uno de los grandes exponentes con relación a este tema Hugo Alsina, el cual nos dice:

A) "La evolución de los estudios de derecho procesal, que atribuyen al juez una función encaminada al mantenimiento del orden jurídico determinado en las leyes sustanciales. La llamada tendencia "privatista", había considerado el litigio como una cuestión de derecho privado y el proceso como un instrumento para la protección del derecho subjetivo; por el contrario, la tendencia "publicista" observa la litis como un fenómeno social, cuya justa solución interesa a la colectividad para el restablecimiento del orden jurídico alterado; el proceso es entonces un instrumento para la actuación del derecho objetivo, y por ello deben ampliarse las facultades del juzgador en orden a la investigación de la verdad real frente a la verdad formal y confiar en la dirección del procedimiento a la potestad del juez a fin

de evitar que la mala fe o la negligencia de las partes difiera en el pronunciamiento pueden motivar una decisión injusta.

B) La creciente tendencia de socialización del derecho privado. La crisis del individualismo repercute en la formación de un nuevo derecho, basado en las desigualdades de la vida real, a cambio de la teórica igualdad ante la ley, lema del individualismo.

C) El avance del derecho público en campos reservados hasta hoy al derecho privado y que se manifiestan más notablemente en el área administrativa." (4)

Cabe señalar que es bueno dar al juez las facultades necesarias para llevar acabo el ejercicio de la impartición de justicia. Que este no se vea frenado en su actuar por algún otro órgano o ya sea por intereses particulares con gran influencia en la deontología de la aplicación de la ley; pero al mismo tiempo, es preciso tener cuidado en lo referente a que este órgano jurisdiccional no coarte la acción a ejercitar el derecho que tienen ambas partes, ya que esto sería tan perjudicial como lo primero, es aquí, el punto medular en donde es necesario conseguir un equilibrio entre las partes, el cual guarde la igualdad ante las leyes; buscando los litigantes con su experiencia y habilidad en el manejo de los recursos procesales que tienen implantados las leyes, la forma de defender los intereses de la parte que representen. Pudiendo suplir el juez la queja en aquellos casos particulares que marca la ley.

Deberemos hacer referencia que en el argot jurídico del amparo, queja es lo mismo que demanda, puesto que realmente es una queja la que expone ante el órgano jurisdiccional federal el gobernado que encuentra sus garantías violadas por algún acto de autoridad. Luego entonces, suplir la deficiencia de la queja es tanto como suplir la deficiencia de la demanda.

De lo anterior, se desprende que deberemos puntualizar el concepto de demanda y cuáles son las partes que integran la misma para saber en qué momento es defectuosa.

Siguiendo la doctrina clásica, la cual se encuentra incluso actualmente reflejada en las leyes procesales vigentes más modernas en nuestro estado mexicano, la demanda deberá contener los siguientes requisitos: Designación del juez a quien se pide (aquí recae la competencia y jurisdicción del mismo), individualización del actor y del demandado, cosa demandada, exposición de hechos (causa petendi), fundamentos jurídicos y petición (petitum).

De la misma forma, el numeral 116 de la ley en la materia, nos señala como requisitos que deberá cumplir la demanda

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Se considera como opinión generalizada la de que no es necesario invocar los preceptos legales, ya que se presume que el juez conoce el derecho (*iura novit curia*) – dame el hecho y te diré el derecho -. Es interesante mencionar que en España, antiguamente en los escritos se insertaba una cláusula llamada la saludable, en la cual se le pedía al juez supliese lo que faltaba, a lo cual Don Joaquín Escriche nos dice que: “lo

cual no deja de ser eternamente inútil, pues aunque se ponga, nada puede suplir en lo perteneciente al hecho". (5)

A pesar de que la demanda de amparo tiene similitud a cualquier demanda judicial, con la salvedad de aquellas características especiales, pocos autores la han definido, el maestro Noriega la define de la siguiente forma:

"La demanda de amparo es un memorial –o libelo– en el que una entidad debidamente legitimada para ello, ejercita la acción de amparo y, por tanto, pone en movimiento la actividad jurisdiccional específica de los tribunales de la Federación, en los casos de las controversias a que se refiere el artículo 103 Constitucional." (6)

En la definición anterior, encontramos que el maestro Noriega, no toma en cuenta que la ley en su artículo 116 pide que la demanda sea por escrito, mas sin embargo, este mismo ordenamiento, en los subsecuentes artículos 117 y 118, nos señala que en la demanda no es necesario que se formule un memorial o libelo, también puede ser que se formule oralmente por comparecencia ante el juez o por telégrafo.

Es optimo mencionar que "el texto original del Art. 107 de la Carta vigente, como bien lo ha observado don Felipe Tena Ramírez, ni prohibió la suplencia de la queja; pero "en forma por demás confusa, instituía cierta suplencia de la queja en materia penal".".(7)

De igual forma, es menester decir que el artículo 76 bis de la Ley de Amparo vigente, establece que las autoridades que conozcan del juicio de comento, deberán suplir la deficiencia en los conceptos de violación que integran la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que la misma Ley establece, al congénito en especial, el maestro Castro y Castro, hace referencia a que se ha venido sucediendo ello a partir de su original penal que se previó con el nacimiento de la Carta Magna de 1917, "cuando encuentre (la Suprema Corte) que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación"(8)

El doctrinista Ignacio Burgoa(9), al entrar al tema de comentarios, lo aborda desde dos ángulos, el primero, es desde el punto de vista de la demanda, siendo por analogía secuencial; el recurso, el segundo de ellos.

En lo que hace a la demanda, hace referencia a una tesis jurisprudencial, la cual a la letra reza "suplir la deficiencia de la queja, implica no ceñirse a los conceptos de violación en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados. Por otra parte, la suplencia de la queja no opera cuando el amparo es improcedente por cualquier causa constitucional, legal o jurisprudencial, ya que no tiene el alcance de sustituir o de obviar tal improcedencia"(10).

Continua y apostilla que la idea de deficiencia cuenta con dos aspectos: la falta o carencia de algo y la imperfección; de ello se desprende que el suplir la deficiencia es colmar lo que hace falta o bien obviar alguna imperfección.

De lo antes expuesto, se colige que la queja que se presenta en el Juicio de Amparo, puede ser deficiente, ya sea por omisión o por imperfección.

Antes de continuar con el presente tópico como se menciono al principio del mismo, habrá que advertir que en el artículo 79 de la Ley se prevé la suplencia del error, la cual ha tenido diversas interpretaciones, las cuales no atienden en su aquiescencia, que a bien columbrar los órganos jurisdiccionales de amparo deberán subsanar los errores que observen en las citas de los preceptos constitucionales que se devengan violados.

Al hablar de ello, el Ministro de la Corte Don Juventino V. Castro y Castro, acota trayendo a colación al junsconsulto Fix Zamudio, el cual comenta el último giro de la suplencia del error en estos términos "La nueva redacción del artículo 79 de nuestra Ley de Amparo pretende recoger los lineamientos modernos del principio que se ha impuesto paulatinamente en los ordenamientos procesales modernos, es decir, el que se expresa con la frase latina *iura novit cuna*, de acuerdo con el cual, pero con diversos matices, el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen correctamente, principio que se consagró primeramente en las legislaciones y jurisprudencias angloamericanas, que tradicionalmente

han conferido al juzgador una función creadora y no exclusivamente de aplicación del derecho" (11) .

Desde el ángulo anterior, podemos aseverar que se abre el primer parte aguas, en el cual se vislumbra la diferencia entre la suplencia de la queja y la suplencia del error, encontrando su aquiescencia tal como lo menciona el jurisconsulto supracitado en su artículo 79 del ordenamiento reglamentario de comento.

El ministro autor nos dice que en la suplencia de la queja, ya sea que por error o ignorancia del quejoso o del abogado que lo representaba no logró edificar – ya sea esto por una omisión total o parcial - en la queja el concepto violatorio, que para el juzgador del órgano de control de la constitucionalidad, resulta ser el óptimo para otorgar la protección de la justicia federal.

Por su parte, en lo que hace a la suplencia del error, el silogismo que contiene el concepto de violación se encuentra completo y claramente expuesto, mas sin embargo, la cita del artículo constitucional, se encuentra errada o mal precisada, por lo que el juzgador se encontrará en toda libertad para llevar a cabo esa pequeña corrección.

Como lo acabamos de explicar, se denota que ambos casos se ostentan diferentes, mas sin embargo, permiten al juzgador una oficiosidad al momento de dictar la sentencia.

Es axiomático que el momento de suplir la queja se da cuando se dicta la sentencia, y es factible solo una vez que el juez o tribunal de amparo han examinado y desechado – por improcedentes o infundados –, los conceptos de violación precitados en la queja por el actor.

El segundo caso, en el que la suplencia de la queja deficiente toma relevancia es respecto de los Recursos, el maestro Burgoa(12) nos dice que la suplencia efectivamente se ha extendido a los recursos que se reputan procedentes dentro del juicio de comentarios, los cuales a saber, los identificamos como los de: revisión, queja y reclamación. Como es de toda lógica procesal, así como del ángulo que se ha venido observando sobre la procedencia de la suplencia en la queja deficiente, ésta, en el particular caso que se ha dado, sólo deberá versar sobre los agravios esgrimidos en la presentación de dichos recursos, teniendo como telos, revocar la resolución que se impugna, y por ende, haya sido desfavorable a los intereses del recurrente. Tal abundamiento encuentra su fundamento en las Reformas que sufrió la Ley de la materia el 20 de mayo de 1986 a su artículo 76 bis; cabe mencionar, que la reforma constitucional que dio pie al anterior comentario se dio el 7 de abril del mismo año de comento, modificando el artículo 107 constitucional en su fracción II.

El maestro Castro y Castro(13), nos dice que la suplencia de la queja deficiente es antiformalista, esto es, que se opone al principio de estricto derecho, el cual es característico en el ejemplo de la casación. En dicho recurso extraordinario, las formalidades y los tecnicismos se llevan hasta el extremo, se convierten en la esencia misma del procedimiento; en cambio, el amparo se creó prácticamente como un juicio por la libertad y en contra

de la arbitrariedad o negligencia, característica de algunas autoridades. De ahí, el contrapeso por razón de la suplencia en el amparo, del principio casacionista de la congruencia, que como se dijo, lleva al extremo los formalismos, trayendo como resultado una invalidez para los principios liberales de nuestro juicio constitucional, usando a la suplencia como una balanza para la mejor y más justa impartición del Derecho Constitucional Mexicano.

4.2 CASOS EN QUE PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

Uno de los pasos más importantes en lo tocante a la Suplencia de la Queja Deficiente en el amparo, fue la reforma constitucional sufrida en 1951, la cual no solo introdujo cambios en la organización de los tribunales con el fin de asegurar una pronta y expedita administración de la justicia, sino también redujo el campo de aplicación del principio de estricto derecho.

La reforma a la que se hace mención, modificó la fracción II del Art. 107 Constitucional –hasta antes de la actual reforma, la cual nos remite a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107- la cual quedó en los siguientes términos:

“La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.”(14)

1. Al analizar el anterior artículo en tratándose del primer párrafo, observamos que sigue inalterable desde su creación en el ordenamiento supremo del 57 hasta nuestros días, mas sin embargo, salta a la vista el segundo de sus párrafos, el cual encuentra su aquiescencia en los actos que se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de justicia, ello conlleva a la hipótesis de que aun cuando el agraviado no reclame la ley inconstitucional, el juez puede suplir su queja deficiente.

Asaz interesante encontramos los motivos que presenta la iniciativa de reforma que el Presidente de la República expuso al enviarla al congreso.

“La deficiencia de la queja, según las vigentes normas constitucionales, sólo puede suplirse en amparos penales directos.

Hemos considerado pertinente, ampliar el alcance de esas normas, a fin de que se supla la deficiencia de la queja, cualquiera que sea el amparo

de que se trate, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Ello es así, porque si ya el alto tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formación de la demanda de amparo, afecte al agraviado el cumplimiento de una ley que ha sido expedida con violación a la Constitución.”(15)

Alfonso Trueba Olivares, opina(16) que fue de suma utilidad, se ampliaran los poderes del juzgador en el caso de la suplencia en la queja deficiente, relacionando esto, con los actos que se funden en leyes que jurisprudencialmente se reputen inconstitucionales y da sus razones.

Acotando que el mantenimiento del orden jurídico basado en la constitución, cuyo interprete autorizado es la Suprema Corte de Justicia, exige que dejen de aplicarse aquellas leyes en pugna con las normas básicas; por tanto los jueces, aun cuando el quejoso no lo haga valer, deben ampararlo contra el acto que reclama si éste se funda en una ley que la jurisprudencia ha declarado inconstitucional.

A este particular, el maestro Castro(17), discierne que la suplencia de la queja era de ingente necesidad, ya que es una pieza muy importante que forma parte del gran rompecabezas jurídico, el cual “pretende anular, al límite de sus posibilidades, la impunidad de actos o leyes constitucionales; lo único que lamenta el maestro es que no se haya instituido con carácter obligatorio, puesto que no existe razón de ningún género para dejar al arbitrio de los tribunales suplir o no la queja cuando se trata de aplicar una ley contraria a las normas constitucionales.

"A nuestro entender, la suplencia de la deficiencia de la queja en el caso que tratamos, no sólo habilita al juzgador de amparo para ampliar los conceptos de violación expuestos en la demanda de garantías o para formular consideraciones oficiosas sobre inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino para conceder la protección federal contra ellos, aun en el supuesto de que no se hubiere impugnado la ley fundatoria declarada contraria a la Constitución por la jurisprudencia de la Suprema Corte ni señalado como autoridad responsable al órgano estatal que la haya expedido. En esta virtud, la mencionada facultad legitima la invocación oficiosa de dicha jurisprudencia, bastando, para otorgar el amparo, que en el juicio respectivo quede patentizado que los actos reclamados se basan en la ley declarada inconstitucional o entrañan su aplicación al caso concreto de que se trate. Pero es más, en función de dicha suplencia, el quejoso ni siquiera tiene la obligación de indicar, en su demanda de amparo, que los actos que combate se fundan en alguna ley declarada jurisprudencialmente opuesta a la Constitución, ya que, en tal caso, la sentencia puede establecer la vinculación que exista entre dichos actos y la citada ley, para conceder al agraviado la protección federal."(18)

Claramente, como se ha observado, por esta senda se despliegan los efectos de la sentencia a personas que no han impugnado en forma expresa la ley, pero sí un acto de aplicación de la misma; con ello no se quebranta el principio de iniciativa de la parte agraviada porque ha de haber instancia o queja de la persona cuyos intereses lesiona el acto de aplicación; de igual forma, no se debe dejar de observar lo tocante al principio de congruencia porque entre lo pedido y lo resuelto existe

adecuación, sólo que las que en tratándose de la sentencia, las razones se convierten en estimatorias, ya que son distintas a las invocadas por el quejoso, y estas razones se inspiran en la conveniencia de hacer respetar el criterio de la Corte cuando ha calificado reiteradamente una ley de opuesta a la Constitución.

2. En el caso de la suplencia de la queja en materia penal, sólo podía ser hecha por la Suprema Corte al examinar las sentencia definitiva.

Es conveniente puntualizar que tiempo atrás de que la suplencia de la queja se instituyera en el juicio de comento, "las leyes de procedimiento facultaban a los tribunales de apelación a suplir la deficiencia de los agravios en los recursos interpuestos contra autos o sentencias dictados en las causas penales, facultad que se halla en vigor y que los tribunales siguen ejerciendo."(19)

Al verter su opinión sobre el tema, el gran jurisconsulto Ignacio Burgoa, lo hace de la siguiente manera: "El motivo que justifica la suplencia de la queja deficiente en amparos penales, ha consistido siempre en proteger, de la manera más amplia posible y apartándose del formulismo que muchas veces desplaza la justicia intrínseca del negocio jurídico que se trate, valores e intereses humanos de la más alta jerarquía, como son la vida y la libertad del individuo. Conforme a este desideratum, se ha estimado por la Constitución, por la Ley de Amparo y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en el amparo penal debe existir mayor liberalidad en la apreciación de los conceptos de violación o de los agravios alegados por el quejoso, y que en el supuesto de no haberlos

expresado, el órgano jurisdiccional de control debe tener facultad para suplir su deficiente formulación o su total ausencia, toda vez que, atendiendo al ambiente económico en que vive la mayoría de la población de México, y que, si no es de pobreza, es de extrema miseria, y en el que se registra generalmente la delincuencia, los autores de un delito carecen del numerario suficiente para remunerar los servicios profesionales de un abogado que, mediante sólidos conocimientos jurídicos, habilidad técnica o influencia política o amistosa, los patrocine con éxito viable.”(20)

El comentario al que hace alusión el maestro Burgoa sobre el tópico de comentarios, es de suma exactitud, por lo que queda bien demostrada la teleología que tiene a bien el suplir la queja deficiente en lo que hace al juicio de amparo.

3. Otra de las grandes novedades introducidas junto con la reforma de 1951 y que tiene como finalidad representar de una manera clara la tendencia de suprimir en el Derecho de Amparo el rigor en los formulismos privatistas; el tópico al en que hacemos reticencia, fue el de autorizar a los tribunales del juicio de amparo suplir la queja deficiente de la parte obrera en materia de trabajo, claro está, solo en el caso de que haya habido una violación manifiesta en contra del agraviado

Es conveniente hacer notar, cómo el Derecho de Amparo con las presentes reformas, ha comenzado a dar un vuelco creciente con la tendencia a la socialización del derecho privado. Anterior a ello, regía el imperio del individualismo, y uno de sus principios mas obviados es el de “todos somos iguales ante la ley, pero el hecho es de que en la vida

cotidiana se presenta el caso encomiable de que cada sujeto se comporta en forma diferente a sus iguales, puesto que la diversidad de factores de todo tipo han hecho que su cosmovisión etnográfica cambie y se desarrolle en forma distinta a la de cada habitante en el planeta.

Por ello, es que en la vida real somos desiguales, porque unos tienen más poder, más cultura, más instrumentos de dominio, más, más, más... etc.; en suma, reiteramos lo dicho en el párrafo anterior, la ley sí puede observar a todos por igual, el que no puede hacerlo es el juzgador, el que aplica la ley, ya que él es uno más de los elementos que forman a esta gran maquinaria que hemos dado por llamar sociedad. El individualismo ha hecho crisis y ésta se ha ido reflejando en forma paulatina en nuestro mundo jurídico, las necesidades de justicia en el hombre han superado la legislación vigente, por ello, es que se devienen reformas, tras reformas fenómeno que nos beneficia a todos, por ello, del trabajo que se viene presentando a manera de tesis. Retomando la idea principal del tópico de comentario, bajo el ángulo que se estableció que la idea de tutelar a las clases trabajadoras en sus relaciones laborales, se crea el derecho social o del trabajo, esto con el ánimo de balancear a dichas partes en un proceso contencioso.

"La suplencia de la queja a favor de la parte obrera, no viene a ser sino la aplicación de este concepto. Don Alfonso Noriega, observa que son dos los presupuestos necesarios de la suplencia en materia laboral: a) Que el amparo haya sido promovido por la parte obrera, de donde se sigue que los juicios promovidos por los empleadores quedan excluidos; b) Que se demuestre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta

de la ley que lo ha dejado sin defensa, o sea, respecto al quebrantamiento de reglas de procedimiento, pues son éstas las que propiamente pueden dejar en estado de indefensión".(21)

De la vista anterior, Alfonso Trueba opina -a lo cual nos sumamos-:

"No nos explicamos por qué el legislador limitó las facultades de suplencia al caso de violación manifiesta de la ley que haya dejado sin defensa al quejoso. Si en el amparo penal también puede suplirse la queja cuando se advierte que la ley se ha aplicado inexactamente, la misma facultad debería ser ejercitada en el amparo de trabajo, según el espíritu protector que inspiró la reforma."(22)

4. Una de las innovaciones más radicales en el derecho de amparo, con la cual se dejan de lado los principios del sistema dispositivo y se reviste al juez de amplios poderes para dirigir el proceso y resolverlo, se da en 1959, cuando el Presidente López Mateos envió a las cámaras legislativas un proyecto de adición al Art. 107 de nuestra Carta Fundamental vigente, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dicho decreto vio la luz bajo su publicación el 2 de noviembre de 1962, el cual reza:

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia, privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de

acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán en ningún caso, inactividad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal, tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.”(23)

Trueba Olivares, comenta que el autor de la iniciativa en la exposición de motivos que presentó al Congreso dijo que el fin perseguido era “crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria” y anunció el propósito de estructurar un nuevo amparo agrario, con normas peculiares sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, facultades del juez para recabar pruebas y, en general, sobre la substanciación del juicio.

Por su parte, Burgoa(24), al hacer reticencia al tema que se viene comentando, nos habla de que la misma tendencia que ha determinado las excepciones al principio de estricto derecho en amparos penales y en los de índole laboral, cuando el quejoso sea el trabajador, sirvió de acicate a dicha iniciativa supracitada, buscando un impulso por humanizar a nuestra institución de control constitucional, logrando con ello, que el juzgador en la materia de amparo agrario, busque evitar mediante el estudio sesudo de la queja para evitar que las deficiencias o imperfecciones en ella impliquen un motivo para denegar la protección de la justicia federal.

Cabe mencionar, que la pretensión de las normas sui generis a las que se somete el amparo agrario en cuestión, de suplir la deficiencia en la queja del mismo, normas que ha saber se dicen de una nuevo amparo

agrario, no sólo envisten de facultad, sino que en cierto punto se convierte en una obligación para el juzgador en lo que hace a obtener las pruebas, sin fijarle limitaciones; a nuestro particular parecer la imparcialidad que caracteriza y define al juez queda en peligro. En este punto se nos replicara -obvio es por el carácter proteccionista que presenta el supracitado juicio-, que dentro de la corriente de socialización del derecho, el juez debe inclinarse a favor de las clases débiles, empero, esto lo deberemos entender, desde el ángulo en el que el juez, es un ser al cual no se le permite inclinar la justicia hacia una de las partes, por más débil que se le considere, ya que el marco jurídico en el cual sustentamos nuestro haber cotidiano, se convertiría en una gran anarquía jurídica, implicando con ello un capricho y la sinrazón de un poder tiránico.

5. Hasta antes de la actual reforma que nos remite a la ley de la materia, la fracción II del Art. 107 de la Constitución, que tenía originalmente sólo dos cláusulas, más tarde se integró por seis cláusulas, y cada una comprendía una innovadora hipótesis de suplencia de la queja, tal y como se ha planteado en párrafos anteriores, una de las adiciones más relevantes, fue la decretada el 20 de marzo de 1974, la cual reza:

"Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución"(25)

En consecuencia, la mencionada reforma constitucional exigió, para su operatividad, las modificaciones conducentes. Para ello, se reformaron los artículos 76, 78, 79, y 91-VI de la Ley de Amparo.

La adición al 76, ya reformado, reza de la siguiente forma:

"Asimismo, deberá suplir la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad, o los incapaces figuren como quejosos, haciendo valer oficiosamente la autoridad judicial que conozca del juicio, consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados, para, en su caso, otorgar a dichos sujetos la protección federal."

Por su lado, el Art. 78, faculta a los jueces a "suplir la deficiencia probatoria en que dichos sujetos procesales (menores e incapaces) hayan incurrido"; el 79, establece una excepción a la regla que manda sujetarse a los términos de la demanda a favor de los menores e incapaces; el 91-VI, autoriza suplir la deficiencia de los agravios en la revisión.

Antes de concluir el presente subtema, nos parecen muy interesantes algunas cuestiones que tiene a bien compartir el maestro Trueba Olivares, en relación con el tópico que se ha venido desarrollando, las cuales transcribimos a continuación

"Nos preguntamos si bajo el término incapaces deben quedar comprendidas, aparte de los menores, dementes y sordomudos, otras personas afectadas de una incapacidad relativa, a saber, los condenados. Sabemos que según las leyes civiles y mercantiles, con la declaración del

concurso civil y la quiebra, el concursado o fallido queda inhabilitado para la administración de todos los bienes mientras se halle en estado de interdicción. Puede ejercer acciones inherentes a su persona, de modo que su incapacidad es relativa. (Arts. 83 y 84 de la Ley de Quiebras.)

De acuerdo con el código penal federal (Arts. 45 y 46), la suspensión de derechos es de dos clases: La que por ministerio de ley resulta de una sanción, consecuencia necesaria de ésta y la que por sentencia formal se impone como sanción. La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario, síndico o interventor en quiebras, arbitrador o representante de ausentes. Según estas reglas, los condenados también se encuentran en un estado de incapacidad relativa.

Es cuestión de saber, en vista de que la ley no distingue clases de incapacidad, si a favor de estas personas, relativamente incapaces, también se puede suplir la deficiencia de la queja *(26)

La vastedad en los casos a los cuales se hace alusión en los diversos tipos de amparo en los que toma trascendencia la suplencia en la queja deficiente, parecerá exagerado. Sin embargo, mientras la Jurisprudencia de la Corte no haga una limitante en forma correcta, en donde demarque sus alcances, la conclusión a la podemos arribar sobre tal suplencia, es que ésta, funciona en todos los juicios en el que los mencionados sujetos sean quejosos y bajo las condiciones supracitadas por el maestro Trueba Olivares.

4.3 PROPUESTA PARA SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO UNIVERSITARIO.

Antes de comenzar a hilvanar propuestas de cómo operaría la suplencia de la queja deficiente en el Amparo Universitario, deberemos, hacer un pequeño recuento de lo que es la suplencia de la queja deficiente, puesto que el tipo de amparo que se viene proponiendo en el presente trabajo de tesis, como ya se mencionó en los diversos capítulos que lo integran, es de naturaleza sui generis, al igual que el sector de la sociedad mexicana, que en su momento hará uso del mismo, ya que este se integra por diversos sujetos con diversas características antropológicas, al igual que diversa cosmovisión, debido a la variedad de mezcla etnográfica que encontramos en nuestro país, mas sin embargo, todos buscando siempre la misma teleología para su vida, y aún más, todo ello sucediendo dentro de un mismo espacio, apostillo la Educación Universitaria Pública dentro de un Campus, el cual es parte de un Organismo Descentralizado por Servicios, el cual esta comenzando a aprender a medir sus actos de autoridad, los cuales nunca antes habian sido puesto en tela de juicio.

Todo ello frente a una sociedad estudiantil desprotegida, sin la total noción del derecho, en especial del juicio de amparo, con las carencias naturales a las que se enfrenta cualquier estudiante, carencias que pueden ir desde alimenticias hasta las necesarias para llevar acabo su actividad primordial preparase mediante el estudio para enfrentar la vida; pasando por las más comunes de transportación, vivienda, servicios, diversiones, etc., y así podría seguir una lista interminable; por ello, el enfrentar el costo de un juicio de amparo en las condiciones mencionadas, frente a una autoridad

que por falta de legislación suficiente tiene todo el poder para rebatir las acciones a ejercitar en la queja. Hagamos un paréntesis y pensemos en los honorarios que podría cobrar un buen abogado especialista en la materia por el tipo de juicio que se ha venido comentando a lo largo del presente trabajo de tesis. Creo que la mayoría de los estudiantes, al enfrentarse a un problema como el que se plantea, podría ver truncados sus estudios, puesto que no tendrían forma de encarar dicho problema. Por ello, es que las propuestas que se hacen, son para ayudar a una de las clases más necesitadas y menos socorridas por la legislación vigente.

De lo anterior, y retomando el punto inicial de dicho comentario, podemos decir que:

La suplencia de la queja deficiente puede definirse en términos generales como una institución procesal de carácter proteccionista -esto debido al constante cambio que sufre nuestro derecho nacional, en relación directa a la corriente que se está viviendo de conversión hacia la socialización del derecho- y antiformalista que generalmente opera a favor del quejoso, pero excepcionalmente en materia agraria, también a favor del tercero perjudicado, cuando se trate de las entidades agrarias, de los ejidatarios o comuneros y aspirantes a serlo, que en materia agraria y tratándose de menores e incapaces es obligatoria, y potestativa en los demás casos y que se ejerce en algunos casos exclusivamente en relación con la demanda de amparo, empero, puede excepcionalmente impartirse respecto a los recursos establecidos por la ley de la materia, los cuales pueden surgir durante el proceso constitucional.

Por otro lado, en tratándose del nuevo Amparo Social Agrario que se regula bajo la creación especial del Libro Segundo de la Ley reglamentaria del 103 y 107 constitucionales, el cual integra un nuevo concepto de la suplencia oficiosa y obligatoria que deben ejercer las autoridades que conocen del proceso constitucional, como una medida especial y de privilegio, proyectándose en su tutela procesal no solo para corregir errores o imperfecciones, sino omisiones tanto respecto a toda clase de escritos, comparecencias y alegaciones que hagan, ya como quejosos, o bien como con el carácter de terceros perjudicados.

Es menester comentar –como ya lo hemos visto-, que al igual que en el Amparo Agrario, la suplencia de la queja deficiente en los Juicios de Amparo Laboral, es una institución jurídica de protección a la clase trabajadora, que tiene por objeto corregir los errores u omisiones en que incurran los quejosos, ya sea que tengan el carácter de trabajadores, o bien, cuando se promueva el amparo por Sindicatos, Federaciones o Confederaciones en sus actuaciones relacionadas con el objeto que la Ley Federal les señala, y que se ejerce respecto a la Demanda de Garantías aun en el caso de que no se hayan planteado conceptos de violación, cuando la autoridad que conoce del juicio de amparo advierta la existencia de manifiestas violaciones a la ley que hayan dejado sin defensa al quejoso, siendo la suplencia de carácter potestativo.

Acotando de todo lo que se ha expuesto en el presente capítulo, podemos sintetizar que la suplencia de la queja deficiente en materia laboral y en materia penal se ejerce en el amparo casación, llamado también Amparo Recurso, y tratándose de la materia agraria, o bien, en los casos de

menores o incapaces -salvo el comentario hecho al final del subtema que antecede al presente, con relación al tópico de comentario-, se ejerce en el amparo contra leyes, amparo garantías, amparo casación y en el amparo soberanía. Cuando se trata de la suplencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales, la suplencia se ejerce en el amparo casación.

Concluyendo, es imperioso hacer notar que la clase o grupo poblacional al en que nos hemos estado refiriendo, no dista mucho en carencias y necesidades de los grupos al en que se suelen suplir las deficiencias en la queja. Bajo los argumentos de tipo, cabe mencionar que muchos de los estudiantes provienen de hogares los cuales presentan las circunstancias que fijan estos tipos de suplencias, verbigracia, es muy probable que la gran mayoría del conglomerado poblacional que hará uso del presente instrumento, provenga de un hogar de obreros y en otro muchos casos similares, de una comunidad ejidal o de padres comuneros o ejidatarios.

Cierto es, que la tutela del patrimonio en lo que hace a una porción de tierra, o bien, al generado mediante un empleo, bien vale la pena salvaguardar, protegiendo a sus tenedores mediante el instrumento que se ha venido resumiendo, pero acaso el patrimonio del saber, del entender, del conocer, esto es, del mundo que nos da la sabiduría, no vale la pena salvaguardar y proteger como el tesoro más preciado, de aquellos actos caprichosos de una autoridad que se atreve a inquietar la paz que merece dicho patrimonio elevado en nuestro derecho nacional a una garantía del gobernado.

Mi respuesta personal se convierte en un “sí” rotundo, sin miramientos y como propuesta para suplir la queja en el presente amparo serían las reformas pertinentes que presentamos en el siguiente capítulo, las cuales tienen un tenor similar al en que se otorga la suplencia en los casos de la materia agraria, sustentando ello en los antecedentes que se han dado durante el presente capítulo.

Lo cual repetiremos sin cansarnos, es que en el juicio de comentarios, se trata de salvaguardar el mayor tesoro que tiene la humanidad, el que nos distingue de los demás animales; a lo que hacemos alusión, es precisamente al conocimiento, al saber, al raciocinio, mediante el entendimiento lógico sistematizado el cual es representado en su máxima expresión por la educación universitaria.

CAPITULO V

REFORMAS SUGERIDAS EN PRO DE LA OPERATIVIDAD DEL AMPARO UNIVERSITARIO.

5.1 REFORMAS SUGERIDAS EN PRO DE LA OPERATIVIDAD DEL AMPARO UNIVERSITARIO

5.2 EL AMPARO UNIVERSITARIO Y LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES; SUGERENCIAS Y ADICIONES.

CAPITULO V

REFORMAS SUGERIDAS EN PRO DE LA OPERATIVIDAD DEL AMPARO UNIVERSITARIO.

5.1 REFORMAS SUGERIDAS EN PRO DE LA OPERATIVIDAD DEL AMPARO UNIVERSITARIO.

En un estado de derecho como el nuestro, el poder judicial organo administrador de justicia, ha quedado relegado debido a la falta de modernidad en la ley, las figuras jurídicas que nacen día a día, lo han superado es por ello que las leyes existentes se deben reformar y en el mejor de los casos derogar, esto dicho con la mejor intención que una estudiante del derecho le puede guardar a las actuales y vigentes legislaciones, pero cabe comentar que muchas de ellas datan en su mayoría de principios de siglo, encontrándonos con un nuevo siglo en puerta, la sociedad ya no necesita si no por el contrario reclama leyes nuevas, reformadas acorde a la época de cambio que tanto se ha repetido en el presente trabajo, esto con la simple teleología de tutelar en forma debida los derechos fundamentales del hombre

Ahora bien haciendo una reticencia en el aspecto social que representa el juicio de amparo, el maestro Burgoa(1) nos involucra en la historia del mismo, al hablarnos de que la concepción individualista, con la cual fue concebido dicho juicio, en su concepción pristina, de que las garantías constitucionales -como es lógico suponer por la tortuosa creación y posterior conservación de las diversas cartas fundamentales que anteceden a la vigente- tuvieron como finalidad exclusiva asegurar los "derechos del hombre"(2), es decir, aquellos con que el ser humano fue

dotado por el Creador(3) y que se erigieron en la base y el objeto de las instituciones sociales. (4)

Lo anterior no impidió que se extendiese la tutela a ciertos sujetos que con el tiempo, se fueran colocando en la situación de gobernados; a lo cual nos parece que es sumamente importante hacer una retrospectiva en el importante tema de las garantías sociales, ya que ellas nos ayudaran a entender la aquiescencia que representa el amparo universitario en el ámbito socio político que vive nuestro país.

Se acostumbra a decir que en nuestra carta fundamental vigente, se crearon las garantías sociales, esto como un complemento a las llamadas garantías individuales.

Del ángulo anterior se afirma también que dichas garantías se encuentran consagradas en el artículo 27 constitucional, en lo que hace a los derechos agrarios, inherentes a los diversos individuos o grupos ejidales y comunales, por otro lado en el artículo 123 del ordenamiento que se deviene de comentarios se encuentra hospedada la garantía que protege los derechos laborales, cabe mencionar que dicha garantía se encuentra ubicada fuera de la concreción de las llamadas garantías individuales, de igual forma otra vertiente de las garantías de comento, es la que se encuentra en el artículo 28 constitucional, relativo a los monopolios, de igual forma, las encontramos en los numerales 3, 4 y 5 del ordenamiento de comento, referentes a la libertad de enseñanza, a los derechos familiares, de procreación, de salud, de vivienda y de menores, y a la libertad ocupacional.

Retomando lo dicho con antelación y para entrar próximamente al tema que nos atañe, es necesario ahondar en la exploración del subsuelo jurídico de México como tiene a bien proferir don Alfonso Trueba(5).

Comenzaremos por dirigirnos a las legislaciones posteriores al México independiente(6) y ahí precisamente observamos que los orígenes del amparo deben buscarse desde la Constitución del 4 de octubre de 1824, efectivamente la Constitución de Apatzingán, cuyos artículos 137, fracción V, inciso 6, parte final y 138 señalaban que la Corte Suprema de justicia estaba facultada para conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales.

Caso trascendental el en que Manuel Crescencio Rejón preparaba un Proyecto de Constitución para Yucatán, dicho proyecto contemplaba un sistema de protección a las garantías individuales contra actos de cualquier autoridad, incluyendo las judiciales. En el artículo 53 de dicho proyecto Rejón señalaba que era facultad de la Suprema Corte de Justicia del Estado. "1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan protección, contra leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernado o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiere infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas".

En otro presupuesto el numeral 63 señalaba que los jueces de primera instancia ampararían en el goce de sus derechos garantizados a los

que les pidieran su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondieran al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se suscitarán sobre tales asuntos.

Como ya se menciona en el primer capítulo del presente trabajo es así como el 31 de marzo de 1841 en la Constitución del Estado de Yucatán cuando nace el juicio multicitado.

No fue sino hasta el 18 de mayo de 1847 que se reinstauró el federalismo, al recuperar la vigencia de la Constitución Federal de 1824 al través del Acta de Reformas de 1847, en cuyo artículo 5 se dispuso que "para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

De igual manera es en el Acta de Reforma de 1847 donde se introdujo la célebre fórmula de Don Mariano Otero, la señalar el artículo 25, que "cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las Leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Ahora comenzaremos a observar la trascendencia de la Carta Magna de 1857 para nuestro juicio objeto de la presente tesis, en esta época los legisladores de 1856 recogen la basta experiencia que hasta el momento se había recopilado en las diversas constituciones elaboradas por sus predecesores, creando con ello una obra original y positivamente valiosa.

"Como advierte Rabasa, de Otero reciben estas ideas fundamentales: hacer de la querella contra una infracción un juicio especial y no un recurso; dar competencia en el juicio solo a los tribunales federales; prohibir toda declaración general sobre la ley o acto violatorio. Es también de Otero la formula sencilla y breve que traza las líneas maestras del procedimiento."(7)

Siguiendo al autor, encontramos que el artículo 126 del ordenamiento que se viene analizando, debido a los recientes desafueros de la dictadura de Santa Anna, se observa en él, que el Congreso estaba empeñado en asegurar los derechos del individuo mediante las siguientes palabras: "Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados "

Se dice que al congreso supracitado le pertenece el mérito de haber separado las dos jurisdicciones de la autoridad judicial federal, o sea la constitucional y la ordinaria. El artículo 97 define ésta; el 101, trasladado al

103 de la constitución vigente, atribuyó a la justicia de la Unión la potestad de resolver las controversias constitucionales.

De igual forma el artículo 102, breve y concisa cláusula hoy suplida por el artículo 107, daba las directrices del proceso en los siguientes términos "Todos los Juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándolos a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Siguiendo al maestro Alfonso Trueba(8), nos dice que hay diversas opiniones acerca de cómo debe llamarse a las leyes que regulan el juicio de amparo. El autor destella que a manera de nombre oficial se le conocen como leyes orgánicas, esto tomado del claro esta del derecho francés, hospedado en cierta forma en nuestro derecho nacional, el cual distingue entre leyes constitucionales y orgánicas; las primeras contienen principios generales, las segundas procuran la ejecución de las primeras, mediante el desarrollo de las normas fundamentales

El diez del mismo refiere a que otros prefieren llamarlas leyes reglamentarias, y bajo su punto de vista, él prefiere la denominación atendida desde su naturaleza, la cual dicese, leyes procesales del amparo, pues fundamentalmente indican el procedimiento a seguir.

El autor de comentarios, nos revela que el primer intento de bosquejar el proceso se registra en el año de 1852, y fue la iniciativa de una ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reforma de 18 de mayo de 1852, presentada al congreso por el secretario de Justicia don Urbano Fonseca.

Dicho proyecto estaba conformado por quince artículos. Consideramos a este como un embrión de ley procesal, en el cual se declaran quienes pueden intentar el recurso; en que casos; ante quien; al igual que fija los tramites y determina los efectos de la sentencia, que son los de tener por no existente el acto reclamado respecto de la persona en cuyo favor haya pronunciado el tribunal. El autor observa que este proyecto no llegó a convertirse en ley. (9)

Por otro lado, adentrándonos en las legislaciones reglamentarias del juicio de Amparo(10), datan, en el caso de la primer ley especializada en la materia, la cual vio la Luz el 30 de noviembre de 1861, bajo cuya vigencia surgió la figura de la sus pensión del acto reclamado, como producto de la práctica de los jueces de Distrito, ya que la ley no contemplaba dicha institución.

A partir del 20 de enero de 1869 se expidió la segunda Ley de Amparo, cuya característica principal fue la de prohibir el amparo en cuestiones judiciales; disposición declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

En forma posterior, el 14 de diciembre de 1882 se expidió la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal, que derogo

a la Ley de Amparo de 1869 y la cual contenía ciertas disposiciones sobre la naturaleza del amparo y de la competencia de los jueces que deberían conocer de él, de la demanda de amparo, de la suspensión del acto reclamado, de las excusas, recusaciones e impedimentos, de la substanciación del juicio, del sobreseimiento, de las sentencias de la Suprema Corte, y de la ejecución de sentencias.

Cabe mencionar, lo cual consideramos de vital trascendencia, que a partir de esos momentos comenzó a operar un cambio radical en lo tocante a la actividad social del país, lo cual se tradujo en el cambio de las concepciones jurídicas tradicionales, para dar lugar a la intervención del Estado en la vida económica y a la socialización del Estado en la vida económica y a la socialización de los postulados económicos, sociales y políticos.

De esta manera nos trasladamos hasta el 5 de febrero de 1917 fecha en que se promulgo la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la primera Constitución social del mundo y, vinculado a ella, el juicio de amparo, para aquel entonces ya lo bastante definido y de cierta forma refinado, reafirmandose como un medio de defensa de las garantías individuales.

Al particular Trueba(11) parafrasea que la Constitución del 17 no varió en sus fundamentos el derecho de amparo. Si no que se traslado la formula del 101. En lo que hace al 107, se hizo de él un prolijo conjunto de reglas de competencia, impropio de una ley constitucional.

El autor en supracita asevera "que la idea del constituyente fue la de hacer inmutables las normas que impuso; pero su idea estaba condenada al fracaso porque fuera de las reglas que por su naturaleza son fundamentales, todas las demás están destinadas a sufrir variaciones, según cambien las necesidades de la administración de justicia."(12)

El juicio de amparo previsto en la Constitución de 1917(13), se reglamentó el 18 de octubre de 1919, con la expedición de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal.

Dicha ley se derogó por la otrora Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1935, y que hasta la fecha permanece vigente, bajo el nombre de Ley de Amparo.

"La primer reforma que sufrió dicha ley se dio el 30 de diciembre de 1939, por medio de la cual se adicionó una causal de sobreseimiento y se estipuló que en el recurso de revisión en los amparos civiles, se tuviera a los particulares como tácitamente desistidos, transcurrido cuatro meses sin promover."(14)

El 31 de diciembre de 1942 se suscita un decreto, el cual se considera como la segunda reforma(15) a dicha ley, ya que por medio del mismo se modificó el artículo 19 de la Ley de Amparo, en lo tocante a la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

Mediante decreto fecha el 22 de diciembre de 1949 se da la tercer reforma(16) a la ley de comentarios en el cual se establecía la representación del Presidente de la República. De igual forma el artículo 27 sufrió la modificación del caso, esto con la finalidad de que los acuerdos y resoluciones fueran notificados a más tardar dentro del día siguiente de haber sido pronunciadas, y por su parte el artículo 86 se reformó a efecto de que las responsables sólo interpusieran el recurso de revisión contra las sentencias relativas a sus actos.

En forma consecutiva el artículo 107 constitucional junto con la ley de la materia que se trata; sufrió su primera reforma el 30 de diciembre de 1950, en el cual se daba una reestructuración de la competencia con la teleología de abatir el rezago existente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y fue seguida por la cuarta reforma a la Ley de Amparo, el 30 de diciembre de 1950, reflejando la reestructuración de las competencias que se había consagrado en la reforma constitucional.

El 30 de diciembre de 1957 exactamente siete años después, la Ley de Amparo sufre una nueva reforma, esto con el efecto de dar una mayor fortaleza a la Corte, en su función de control de la constitucionalidad.

Pero realmente una de las etapas de mayor modernismo que sufrió el juicio de comento, se dio con la segunda reforma del artículo 107(17) constitucional la cual fue el 30 de octubre de 1962, con dicha reforma se logro orientar dicho juicio hacia la tutela efectiva de los derechos sociales, y no sólo de las garantías individuales como había sido hasta entonces.

La enmienda constitucional que se trasluce con antelación contrajo a la sexta reforma de la Ley de Amparo, esto bajo el decreto de 3 de enero de 1963, en el cual se estableció que se podía suplir la deficiencia de la queja en relación con los derechos colectivos de ejidos comunidades, y a los derechos colectivos de ejidos y comunidades, y a los derechos individuales de ejidatarios y comuneros, y que no procedería el desistimiento, el sobreseimiento, ni la caducidad de la instancia, cuando se afectaran los derechos colectivos de los ejidos o núcleos de población comunal.

"El 3 de enero de 1968 se promulgó la séptima reforma a la Ley de Amparo la cual modificó la distribución competencial, en atención a una anterior reforma al 107 constitucional debida, nuevamente, al rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 27 de febrero de 1974 se modificó por cuarta vez el artículo 107 constitucional para ampliar la suplencia de la queja a los menores e incapaces, incorporándose tales cambios a la Ley de Amparo, el 29 de octubre siguiente, en lo que fue la octava reforma a la ley de la materia.

Al año siguiente el 19 de diciembre de 1975 se llevo a cabo la décima reforma de la Ley de Amparo para restaurar las competencias.

El 28 de mayo de 1976 se reformó de nueva cuenta la Ley de Amparo para dividir su contenido en los dos libros que ahora conocemos. Tales reformas se refirieron al juicio de amparo en materia agraria para darle una unidad procesal."(18)

De suma importancia fue la decimocuarta reforma a la Ley de Amparo fue 18 de noviembre de 1982, en la cual se hace referencia a la suspensión, la cual se otorgaría solo en los casos en que no traiga perjuicio alguno al interés social. De mayor importancia es la subsecuente reforma de 1983, la cual comprende una serie de reformas a varios artículos de la misma abarcando un sin numero de aspectos del juicio de amparo, tal como lo conocemos hoy en día.

Es menester informar sobre la reforma que se dio en 1986, esto es la decimosexta, la cual incluyó ciertas mejoras en la redacción de algunos artículos de la Ley, así pues se abundo en aspectos relativos a la suplencia de la queja deficiente.

De esta forma se llega a la más trascendental de las reformas sufridas, efectivamente, nos referimos a la del 15 de enero de 1988 a partir de la cual comienza el intrncado pero satisfactorio proceso de transformación de la Corte de antaño, convirtiéndola en un verdadero tribunal constitucional. Dicha reforma implicó una serie de grandes modificaciones a los artículos 94, 97, 101, 104 y 107 constitucionales, trayendo además de las propias reformas a la ley de la materia, una nueva Ley Orgánica para el Poder Judicial de la Federación.

Tuvieron que pasar casi siete años de las reformas que se viene de comentarios, para que en 1994, el 10 de enero se llevara a cabo la reforma judicial que haria histona, de la cual todos somos partícipes, esto es llevar más allá del objetivo emprendido en las anteriores reformas, por ellos el 8 de febrero se logra perfeccionarse, en el dicho decreto se reafirma el

compromiso de hacer una Corte más completa, con una mayor efectividad, convirtiéndola en un verdadero Tribunal Constitucional, logrando con ello también convertir al Poder judicial Federal en una verdadero Poder independiente, fuerte y capaz de afrontar a los dos restantes, teniendo siempre en mente afrontar las necesidades de justicia que los mexicanos reclaman del mismo.

Tras el epitome histórico(19) que se transcribe con antelación, se observa que nuestra Ley de Amparo vigente tiene una antigüedad de 63 años 9 meses, puesto que los datos históricos que se consultaron en el presente trabajo y como se observa en la ya mencionada sinopsis, dicha ley data de enero de 1936, como se columbra desde esta fecha el ordenamiento de comento continúa conservando en lo esencial los términos generales que vieron nacer nuestro juicio constitucional de garantías, pues dicho ordenamiento nunca ha sido abrogado por otro.

Empero, a pesar de las numerosas reformas sufridas por nuestra Ley de Amparo, solo han provocado que se convierta en una obra ajustada parcialmente, ya que dichas alteraciones se han llevado a cabo conforme lo a dictado el momento y las circunstancias, sin pensar en las lagunas e inconvenientes que puede causar una reforma de este tipo.

Quizá sea necesario una completa reestructuración desde las bases de dicho cuerpo de leyes, regresar al fundamento celular de del sistema del control de la constitucionalidad basado en dicho cuerpo de comento, ya que el juicio multicitado, tal como opera hoy en día requiere una mayor proyección a futuro, y no solo subsanar las necesidades que a cada

momento se convierten en apremiantes, tapando simplemente el bache – como se utiliza en el lenguaje coloquial-. Ya no es posible llegar a los extremos que ha llegado el poder legislativo en el cual la entrada en vigor de una reforma constitucional en la materia que se ha venido tratando supeditarla hasta en tanto no se expida una nueva ley, tal y como sucedió en materia de cumplimiento de sentencias de amparo en la reforma constitucional de diciembre de 1994, en cuyo artículo noveno transitorio se dice que entraría en vigor hasta que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, sin que a la fecha se haya reformado.

Por ello es que la propuesta hecha de crear un tercer libro para adicionarlo a la ley actual, sería inoperante, de tal forma que la propuesta se deberá incluir en la nueva ley de la materia, ya sea como un libro anexo al cuerpo general, o bien darle un acomodo en lo tocante a los amparos con características sociales, de esta forma se encontraría y operaría al igual que los sendos Amparos en materia Laboral y Agraria.

Por lo expuesto con prelación, nos atrevemos a decir basados en opiniones de los diversos estudiosos de la materia que han servido para formar el presente análisis, que la situación en la disciplina del amparo es apremiante, dadas las necesidades sociales de los gobernados y el tecnicismo (traducido en frialdad) de la materia, esto aunado a la falta de actualización, la cual ya no converge con las circunstancias que originaron el mismo. Conlleva a la necesidad, atendiendo a las diversas reformas, en especial a las de 1992 y 1994, las cuales modificaron derechos sociales, y la reestructuración del Máximo Tribunal Constitucional de nuestra Nación,

sino también su estructura orgánica, dando un vuelco en el contorno procesal. Por todo ello se hace inminente que se legisle sobre un nuevo ordenamiento legal en la materia en donde es de suma importancia se tome en cuenta todas aquellas situaciones jurídico-sociales que imperan latentes en nuestro Estado de Derecho.

Sorprendente la actitud que tiene la Corte en el sentido de que para realizar el proyecto de la Nueva Ley de Amparo, ha estado tomando en cuenta, no solo sus experiencias, sino que ha pedido las opiniones y experiencias de los diversos estudiosos de la materia, no cabe duda que esta próxima ley si se respetan las sugerencias y opiniones, harán de ella una de las mas modernas y mejores leyes que tendrá nuestro país, digna del juicio que tutela el control de nuestra Carta Fundamental.

Se puede decir que en la actualidad la ley que se viene de comentarios ha podido subsistir, gracias a la magia de la interpretación que hacen los juzgadores de la materia, estableciendo criterios jurisprudenciales que partiendo del planteamiento meridiano de la ley, se denota gran distancia entre ambos, pero ello con la teleología de atender las imperiosas necesidades de los gobernados.

Cabe mencionar que ante la falta suficiente de legislación, para el problema de investigación que se presenta en este trabajo de tesis, es que salta a la vida jurídica las tesis que en su momento en los capítulos que anteceden al en que se lee, se formaron para dar una solución pasajera a un conflicto real entre el gobernado quejoso y la responsable violadora de las garantías de este, lo anterior se da por el motivo de que la ley vigente de

la metería en que se viene haciendo alusión ha quedado fuera de la realidad, tal y como se aprecia durante la exposición del presente epítome.

"No es que la jurisprudencia dependa de la ley, es que ante la falta de la actualización de esta última, se erige como si fuera ley, aunque claro, con características que hacen que ésta no la suplante. Es más, tampoco puede contradecirla, pues la interpretación jurídica tiene como límite el texto expreso de la ley y cuando aquella funciona con naturaleza creadora o integradora entonces no contradice texto legal porque no existe, por tanto, aquí debe prevalecer el respeto al sentido general de la ley. Ambas instituciones, en consecuencia, guardan una entidad específica que obliga a mantener siempre sus diferencias."(20)

En síntesis podemos decir que cierto es que el Amparo Universitario recibe un tratamiento como un amparo garantías, tal y como se precisa en el capítulo segundo de la presente tesis; y que de esta forma se puede seguir su tratamiento como si fuera un amparo indirecto, pero cierto es también y que por ello se pugna en el presente trabajo, que el problema real social que representa para nuestra nación una conflictiva latente como la cual se expone, bien merece ser atendida con la legislación que al caso se deba erigir, la cual a nuestro personal punto de vista, deberá incluir las sugerencias que se han vertido en la tesis que se lee; dicha legislación, bien podría devenir de una reforma a la actual Ley de Amparo, la cual se traduciría en la incorporación de un tercer libro el cual debería incluir como ya se menciona, las sugerencias sustentadas y hechas valer con antelación a lo largo del libelo de comentarios, o bien en el acomodo de un título especial en el conjunto de los diversos título de una nueva legislación de

Amparo, situado junto al de los demás amparos que traigan aparejadas el mismo tipo de caracteres, esto es el de los amparos de corte social o sea tutores de las Garantías Sociales.

Cierto también es que para la creación una nueva legislación en la materia, el legislador deberá retomar la experiencia que se ha recogido mediante la jurisprudencia, donde cabría que el legislador tomara en cuenta mediante la jurisprudencia que se ha vertido en los diversos capítulos que forman esta tesis la idea de incorporar al ordenamiento de comento la figura tan actual del Amparo Universitario propuesto en dicho epitome, lo anterior con la finalidad de plasmar lo que en su tiempo la ley debió haber regulado, ya que lo que su momento no pudo indicarse en el texto original y aun reformado, no puede dejarse fuera de su regulación, ya que se volvería a caer en un círculo vicioso, de ahí, la importancia que retoma desde un punto de vista doctrinal y procesal, los criterios jurisprudenciales que ha hecho valer nuestro tribunal supremo, lo cual tiende a enriquecer a la ley, sin ningún afán de menoscabarla o sustituirla, puesto que esa no es la función de la jurisprudencia en nuestro derecho nacional.

Por último cabe mencionar que el estancamiento que ha sufrido la Ley de Amparo, (esto no se debe al legislador, sino a la agresividad con que los sucesos sociales y jurídicos que se han volcado sobre nuestra legislación y nuestro país en esencia) afecta, no solo afecta a la evolución del sistema jurídico nacional, sino que también a los derechos que tutelan dicho ordenamiento, estos pertenecientes a la sociedad, por ello que la creación inminente de un nuevo ordenamiento, debe tener la misma agresividad para no quedar desfasada antes de su entrada en vigor, puesto que la

actualidad, ha dejado de cumplir con la finalidad esencial para la cual fue creada, ya que al no existir una adecuada administración de justicia, los criterios que se obtiene incluso por un mismo juzgador muchas veces no son acordes por algunos intereses que pudieran en un momento dado influir en los altos parámetros de justicia, bajo los cuales se debe comportar todo juzgador, apostillo que no todos los juzgadores, pueden tener ciertos vicios en la impartición de la justicia, mas sin embargo el ser humano se ha caracterizado por no ser un ente perfecto, y con una ley que se encuentra rayando en una meridiana caducidad, empieza a dejarse desprotegida procesalmente la tutela de los derechos fundamentales del hombre, y sólo mediante la interpretación de sus normas ya deficientes se hace posible la subsistencia de esta tutela constitucional.

Por todo lo dicho con antelación creemos que para un mejor funcionamiento de la propuesta hecha en la presente tesis, este debería incluirse en la emisión de una nueva tesis, con una mejor planeación y arquitectura procesal para el tratamiento sui generis que representa el Amparo multicitada, ya que dicho ordenamiento deberá comprender como fundamento esencial, a los principios esenciales que rigen el juicio de amparo, siendo de igual importancia tomar en cuenta tanto el Estado de Derecho que actualmente rige el país como su Merco Jurídico formado por un sin numero de nuevas legislaciones que han cobrado importancia en estos últimos años así como los criterios jurisprudenciales que nuestro Máximo Tribunal ha vertido, ya que es indudable que la confrontación de las circunstancias sociales, económicas, políticas y jurídicas que privaban en aquella época en que se originó la creación del juicio de amparo y su ley

reglamentaria no convergen con las circunstancias sociales económicas, políticas y jurídicas que vive actualmente nuestra sociedad.

Otra gran verdad es que el tecnicismo que impera en el texto actual de la Ley de Amparo impide el acceso debido al gobernado privándole de la obtención de la tutela a sus derechos violados.

Por ello es que la propuesta en que fundamos el Amparo Universitario, esta lo revista de una sutileza de uso procesal, destinada en forma especial para el usuario de dicho instrumento, en el cual el mismo gobernado si es preciso y si así lo requiriese el mismo, pudiese elevar su queja a la Justicia Federal y sostenerla mediante dicho juicio el mismo, sin la necesidad de representante o asesor legal, solamente auxiliado de su propio intelecto digno de su nivel académico, visto así dicho juicio se convertiría en uno de los de mayor trascendencia en el orden jurídico social de nuestro país.

5.2 EL AMPARO UNIVERSITARIO Y LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES; SUGERENCIAS Y ADICIONES.

Antes de indicar cuales podrian ser los principios que regularían al Amparo Universitario, claro esta todo ello a manera de sinopsis, esto debido a que la propuesta que se hace, no tiene la finalidad de ser una glosa legislativa sobre la metería, sino de llegar a convertirse en una posible iniciativa para que se legisle sobre la misma.

Por ello deberemos decir que a nuestros ojos el Amparo Universitario se trata de una institución esencialmente procedimental, que tiene como objetivo preservar el respeto a la Constitución y a las Garantías Constitucionales Individuales y Sociales de manera particular, por ello se pugna mediante una reforma a la ley de amparo se adicione como un tercer libro, ello dado a la trascendencia que conlleva dicha institución, o bien que a la futura ley de la materia se le guarde un apartado en donde tenga la oportunidad de fluir al ámbito jurídico de nuestro país; concediendo el primer presupuesto dicho libro, tal y como se menciona en el capítulo II del presente trabajo de tesis, este se correría del artículo 235 en adelante.

En dicho libro tratándose del primer presupuesto o en el que hemos denominado apartado, título y/o capítulo tratándose del segundo presupuesto; haciendo un breve análisis de las propuestas sustentadas en el presente trabajo de tesis, este deberá contener:

(La siguiente numeración no lleva un orden sistemático, ni tampoco se utilizó ninguna técnica especial para estructurarlo, por lo tanto no representa apotema procesal alguno; sino una simple propuesta que sirva como base para llevar a cabo la arquitectura procesal necesaria con el telos de elevar dicha propuesta a un sinónimo complementario a la Ley de la Materia, ya sea vigente o futura.)

1.- Estatuir un régimen procesal específico de amparo para proteger y tutelar a los estudiantes matriculados en aquellos Organismos Descentralizados por Servicios, llamados comúnmente Universidades Públicas, los cuales presten el servicio de educación a los niveles medio

superior, superior y postgrados, derivados estos de los diversos Estados Federados que forma nuestra República.

2.- Establecer para el juzgador la obligación de suplir la queja deficiente, tanto en la demanda como en la revisión.

3.- Señalar las personas legitimadas para interponer la acción constitucional.

4.- Simplificar la forma de acreditar la personalidad.

5.- Otorgar facultades al juzgador para allegarse las constancias que justifiquen dicha personalidad.

6.- Obligar a examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aun cuando sean diferentes a los invocados en la demanda.

7.- Fijar un término de 10 días para interponer el recurso de revisión.

8.- Prohibir que se tenga por no interpuesta la demanda o el recurso de revisión por falta de copias, y ordenar su expedición.

9.- Instaurar la obligación del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas a favor de los Universitarios.

10.- Exigir la procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañan la afectación de las garantías por la autoridad responsable.

11.- Ordenar la no exigencia de la garantía (económica) para que surta efectos la suspensión.

12.- Señalar la obligación del juez de acordar las diligencias necesarias para precisar los derechos del gobernado, la naturaleza y los efectos de los actos reclamados.

13.- Determinar la obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, que conduzcan al conocimiento exacto de los hechos, asimismo, acompañándoles de todos los elementos y constancias para precisar los derechos del gobernado y los actos reclamados.

14.- Sujetar a términos y a requisitos determinados los informes que deberá rendir la responsable

Haciendo una relación entre los artículos que integran el Libro Segundo de la Ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con algunos otros que también se contemplan en la ley de la materia y sirven de fundamento Constitucional al Amparo Universitario, esto con la finalidad de que dicha relación sirva como pauta para la creación del articulado pertinente que

deberá formar el nuevo Libro en el caso de la Ley vigente o el nuevo título en la futura ley reglamentaria, de lo cual obtenemos:

ARTÍCULOS 2º, 76, 91 y 227, que obligan a suplir la deficiencia de la queja tanto en la demanda como en la revisión.

ARTÍCULOS 78 Y 225, que estatuyen las obligaciones de examinar los actos tal y como aparezcan confirmados aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda.

ARTÍCULOS 86 y 228, que establecen el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión.

ARTÍCULOS 88 Y 229, que estatuyen la prohibición de que tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias, y a la vez, establecen la obligación de ordenar su expedición.

ARTÍCULOS 97 y 230, que establecen el derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo.

ARTÍCULOS 113 y 232, que fincan la obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias a favor de los referidos quejosos.

ARTÍCULOS 123, fracción II y 233, que prescriben la procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes tutelados.

ARTÍCULOS 135 y 234, que ordenan la no exigencia de la garantía para que surta efectos la suspensión.

ARTÍCULOS 149 y 22, que estatuyen la obligación de las responsables de rendir su informe justificado, y también, de acompañarlo de todos los elementos idóneos para ello.

Con el presente capítulo se da por concluida con la somera investigación que se ha vertido en las paginas de este trabajo a manera tesis, en el cual hemos sustentado y fundado cada uno de los razonamientos que se han expresado, con lo cual se ha demostrado que el Amparo Universitario, se puede llegar a convertir en una institución de gran ayuda al grupo poblacional que se denomina Estudiantes de Universidades Publicas, esto motivado por el gran infinito de reflexiones que se dieron en los diversos capítulos a lo largo del cuerpo que se lee.

Tenemos la firme convicción, de que la propuesta hecha deviene de fundamentos sólidos y motivos latentes en nuestra sociedad, esta ultima con cierta exigüidad en la ley de la materia, por lo que creemos que la creación del tercer libro que se propone, funcionaria mejor en una nueva legislación, la cual le permita por sus características con una mayor tendencia a la protección de las garantías sociales, el mejor acomodo y desenvolvimiento del mismo.

CONCLUSIONES

1.- Posterior al México Independiente, el Amparo se gesta con la Constitución de 4 de Octubre de 1824, pero no ve la luz, sino hasta con el Acta de Reforma de 1847, en donde se incluye la Formula de Don Mariano Otero.

2.- Desde su concepción fue creado con la finalidad de proteger los derechos del hombre, vertidos estos en las diversas garantías que hospeda nuestra Carta Magna.

3.- Con la promulgación de la Ley Fundamental de 5 de Febrero de 1917, el Juicio de Amparo ya bien definido y reafirmandose como un medio de Defensa de las Garantías Individuales, extiende su protección a las Garantías Sociales, hospedadas en la primer Constitución Social del mundo.

4.- Con la adición del Segundo Libro a la Ley de la Materia, el Amparo Mexicano se consolida como protector de las Garantías Sociales.

5.- A través de las innumerables reformas sufridas en nuestra Carta Fundamental vigente, las cuales muchas de ellas han desembocado en trascendentales reformas a la Ley de Amparo vigente, provocando con ello que el Juicio en Comento cada vez necesite de una técnica procesal más depurada lo que se traduce en una dificultad mayor para los quejosos de acceder a este; convirtiéndose así, en un instrumento de uso restringido para el uso exclusivo de aquellos estudiosos del derecho especializados en esta rama; perdiendo con ello la identidad proteccionista con la cual fue concebido por sus creadores.

6.- Se propone la creación de un novísimo instrumento, protector de las Garantías Sociales inherentes a los Estudiantes Universitarios, al que hemos nombrado Amparo Universitario y que tiene como finalidad regresar a nuestro Amparo la identidad de protección social que ha estado perdiendo a través de las grandes reformas hechas a la ley.

7.- Al en que hemos llamado Amparo Universitario, actualmente puede operar a través del llamado Amparo Garantías, como juicio de Amparo indirecto, esto gracias a las ultimas Jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8.- Mas sin embargo, la propuesta que se hace es la de un Amparo de fácil acceso al quejoso, con instituciones propias y características especiales para una mayor viabilidad en su uso cotidiano, esto dado las peculiares características de la población a la cual esta dirigido.

9.- Para lograr esta configuración tan especial que amérta la institución propuesta, es necesario instaurar en la reglamentación del mismo la suplencia de la queja deficiente. Con ello el ámbito social del Amparo Universitario propuesto, colmara una previsión más de esta materia en el respectivo artículo 107 constitucional, haciéndose necesario las adecuaciones a la ley reglamentaria.

10.- No escapa reconfirmar que en la materia de la suspensión en el Amparo Universitario. Se esta frente a un caso de tracto de sucesivo, en virtud de que los derechos del estudiante universitario que se ponen en

juego frente al acto autoritario, son variados. Los que bien pueden partir al momento de la solicitud de ingresar al centro educacional público descentralizado por servicio. Produciéndose una negativa a ese derecho, lo que implica que mediante la suspensión solicitada al juzgador de amparo, no se caiga en actos consumados, precisamente por la naturaleza del tracto sucesivo invocado.

11.- Congruente a la propuesta y conclusión que se señala en el apartado anterior. La suspensión en este Amparo Universitario debe ser de oficio y su concesión de plano, lo que quiere decir que ha de proveerse en el mismo auto radicador de la demanda. A más, no debe mediar garantía alguna.

12.- Se propone la creación de un tercer libro, el cual hospede a dicho amparo y se anexe a la legislación vigente en la materia, este libro deberá contener las anteriores sugerencias así como también otras que faciliten en su reglamentación su uso procesal ante el órgano jurisdiccional competente.

13.- Finalmente, no puede evidenciarse el existente movimiento nacional, encabezado por nuestro más alto Tribunal Judicial Federal, en relación a la excitativa que ha hecho a los juristas, a los estudiosos de la materia de amparo, a las facultades de derecho de las universidades de la República Mexicana, para sugerir nuevas figuras, en una palabra nuevos rumbos de creatividad al amparo mexicano. De ahí que me sume vigorosamente con esta mi tesis, por que creo y estoy convencido de que el amparo debe abrir más campo a las garantías sociales y entre estas a los

estudiantes universitarios. (José Manuel Linares Espil, Tomo IV, páginas 2449 a 2549).

En la Constitución se establece un régimen de protección al individuo frente al poder público, que si bien tiene algunos efectos positivos, sus deficiencias son mayores:

1. Por un lado, no sólo establece (declarando o reconociendo) los derechos humanos fundamentales, sino dándoles el carácter de que deben ser garantizados por el poder público.

2. Y de inmediato aparece el vacío de la acción y recurso de reclamación, en que cualquiera pueda solicitar judicialmente a cualquier autoridad, el cumplimiento de cualquier disposición legal. Así obligando a que todo poder público (y especialmente el ejecutivo), garantice el respeto a los derechos humanos fundamentales.

3. En lugar de lo anterior, se tiene el juicio de amparo, que debiera ser de último recurso, para casos de emergencia frente a una acción ilegal de autoridad que viole las garantías individuales:

3.1. Para leyes violadoras de las garantías, debería establecerse la acción de inconstitucionalidad (art. 105-II), reformando el límite de 30 días y dejándolo en 1 año, y el acceso a cualquiera.

3.2. Y si siempre es válido cuestionar la constitucionalidad de cualquier ley (pues existe una tendencia frecuente a la desviación de la congruencia debida), lo que no es aceptable es que un juez acepte la inconstitucionalidad de una ley, pero esta siga vigente para todos aquellos que no la impugnen.

3.3. Respecto a los actos de autoridad es necesario hacer 2 observaciones. Por un lado, todos los 136 preceptos de la Constitución deben considerarse derechos fundamentales, y sobre todo, todos deben garantizar su acatamiento, y no sólo de los arts. 1º al 29. Por lo que la acción de protección debe abarcar a todos los mandatos de la Ley Suprema.

Por otro lado, los actos ilegales de autoridad (especialmente del ejecutivo), deben ser no sólo detenidos, sino sancionados.

3.4. Parece entonces conveniente establecer 2 recursos separados, uno para cuestionar la constitucionalidad de las leyes; y otros de defensa frente a actos ilegales de autoridad

3.5. En este caso, debe integrarse un recurso que reciba las quejas (por parte de un organismo autónomo de protección, art. 102-B); y aquí aparezca de inmediato una acción de exhortación, que tenga 4 vertientes: A la misma autoridad reclamada, al superior administrativo de tal autoridad, y a un juez para que obligue al cumplimiento legal. Y en caso de incumplimiento, y violación legal, debe acudir a un proceso de asignación de responsabilidades (mismo que corresponde a un nuevo tribunal de

responsabilidades de servidores públicos, eliminando el Título Cuarto actual que es inalcanzable y disfuncional).

3.6. Y en virtud de que tal procedimiento aparece como muy engorroso, tal vez debiera partirse en 2: Un organismo autónomo que reciba quejas, conmine directamente y a través del superior jerárquico; y una autoridad judicial que exija acatamiento y que establezca responsabilidades.

3.7. Misma que tenga un procedimiento extraordinario de defensa inmediata frente a la arbitrariedad, pero recordando que la impunidad es su cómplice.

4. Las deficiencias típicas del amparo actual, también deben subrayarse:

4.1. Debe eliminarse el concepto de "interés jurídico" a juicio y arbitrio del juez, especialmente para garantías en que cualquiera debe poder ser actor.

4.2. El amparo ha servido tradicionalmente como un medio, discutible por sus excesos, en cuanto a debido proceso, pero no tiene funcionalidad alguna respecto a las garantías sociales (arts. 3, 4, 25, 26, 27, 28 y los demás).

4.3. El amparo favorece a quien puede comprar justicia, pagando un abogado, frente a los que no pueden hacerlo.

4.4. Justicia distinta a los que se amparan y a los que no se amparan, quita el principio básico de generalidad.

4.5. El exceso procesal del amparo debe evitarse, exigiendo una sanción al que lo use sin tener derecho.

4.6. Y para evitar que sea en defensa del delincuente en vez del inocente, debe darse una evaluación final frente a los criminales de fama pública, en vez de permitir que salgan libres por deficiencias de procedimiento a que obliga el amparo.

5. Se requiere un mecanismo de discriminación, exante o más bien ex post, para que no se permitiera en un recurso del delincuente, en vez de ser una defensa del individuo frente a la ilegalidad desde el poder público. Considerando que frente a un acto ilegal de autoridad, debe haber detención o suspensión inmediata, pero sobre todo, una sanción a la autoridad. Dentro del derecho de todos, a la justicia. Pero esto implica defender y proteger al inocente, y castigar al culpable, que puede ser la autoridad en una acción ilegal, o el mismo delincuente afectado por un acto legal de autoridad. Pero no debe el amparo, proteger al delincuente por vicios de procedimiento, frente a la acción de la justicia.

6. El principio de solidaridad social debe significar que cualquiera puede acusar a un servidor público (art 105), pero también demanda la inconstitucionalidad de un precepto legal, y en ambos casos, favorecer a la sociedad entera, y no obtener beneficios individuales, que deforman todo el principio de generalidad de la justicia (de que la justicia es igual para todos).

7. Por lo que la reforma del texto constitucional debe abarcar el régimen de Amparo, de las Garantías, de la Comisión de Derechos Humanos, de la acción de inconstitucionalidad de la ley, y de las responsabilidades. Además de añadir el recurso crucial de reclamación social.

La cuestión es fundamentalmente de "hacer guardar" la Constitución, para protección del individuo y la colectividad; pero sin dejar de apreciar que se trata del cumplimiento del mandato del pueblo, proveniente del proyecto nacional y formalizado en la Ley Suprema. Y para obligar a cumplir al poder público, los medios "naturales" tienen que ser por parte del mandante (a través del derecho de reclamación, y en su caso, el amparo), y del mismo mandatario superior (quien tiene la responsabilidad de la legalidad de sus subalternos, por lo que la Contraloría debe subrayar su área de control de legalidad), así como de los otros poderes públicos-mandatarios (tanto judicial como legislativo). Y asimismo, el acatamiento de la legalidad está intimamente ligado al derecho a la rendición de cuentas (política-administrativo) y a la justicia (y la resolución de sus controversias).

Por lo que la reforma al amparo debe considerarse como un paquete completo. (Adalberto Saldaña Harlow, Tomo IV, páginas 2665 a 2669).

La Barra Nacional de Abogados, A.C., como Institución de Asistencia Jurídico Social comprometida con el pueblo Mexicano, siempre se ha preocupado porque las diferentes legislaciones se adecuen a las

verdaderas necesidades del pueblo mexicano; por lo que, a través de su INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, ha realizado este estudio, en los que se destaca precisamente sobre la necesidad de reformar no solo la Ley de Amparo, sino el artículo 107 Constitucional, a fin de que estos se ajusten a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenidos en los artículos 1º y 133.

La necesidad de reformar la ley de Amparo, surge principalmente del hecho de que está en contra del principio sustentado por el artículo 1º Constitucional, y actualmente permite que los actos de autoridad que son violatorios de las garantías individuales prevalezcan en forma indefinida y permanente, sin que exista medio de defensa para el gobernado para defenderse de los actos abusivos de poder.

El artículo 1º. Constitucional establece, que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos que ella misma establece; mas, como se presenta la Ley de Amparo, por defecto de esta y por omisión del artículo 107 Constitucional, se produce el grave efecto de la restricción de garantías, que prohíbe expresamente la Constitución en el precepto antes mencionado. (Xavier Gómez Coronel, Tomo V, página 1)

PROYECTO DE REFORMA.-

ARTICULO 15.- Para los efectos de la presente ley, tienen el carácter de autoridad:

I.- Los órganos del Estado que, en términos de la legislación que los rige, estén facultados para emitir normas generales o actos que puedan aplicarse unilateral e imperativamente en perjuicio de los particulares, especialmente si hacen cumplir sus determinaciones mediante el uso de la fuerza pública, o de hecho hagan uso de cualquiera de esas facultades;

II.- Los órganos de la administración pública descentralizada o autónomos que con apoyo en la ley o de hecho, hagan uso de cualquiera de las facultades a que se refiere la fracción anterior;

III.- Las personas físicas o morales que, por circunstancias legales o de hecho, estén en posibilidad de realizar actos en contra de los particulares y de imponerlos mediante el uso de la fuerza pública, y

IV.- Los árbitros designados con motivo de una cláusula compromisoria o compromiso arbitral, celebrados conforme a las normas procesales mexicanas, federales o locales, en los casos en que para la eficacia y ejecución forzada de sus laudos no se requiera la intervención de autoridad judicial facultada para revisar previamente su legalidad.

TEXTO VIGENTE.-

NO EXISTE EL PRECEPTO CORELATIVO

COMENTARIO.- Como ya se dejó precisado en esta exposición, no existe en la Ley de Amparo vigente, ningún precepto que especifique de manera concreta quien puede ser señalado como autoridad responsable;

sin embargo se considera innecesaria tal anexión, pues basta con la definición establecida en el artículo anterior (14 del proyecto o 11 de la ley vigente) al cual se propuso anexar la definición del acto de autoridad, pues es precisamente en base a la conducta reclamada, mediante la cual se determina el carácter de autoridad, mientras que el dispositivo propuesta pudiera presentar variados problemas interpretativos o de actualización. (Taide Noel Sánchez, Tomo V, páginas 793 Y 94)

PROYECTO DE REFORMA.-

ARTICULO 33.- Cuando el domicilio de quien debe ser notificado se encuentre fuera de la circunscripción territorial del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, éste podrá comisionar al notificador para que la realice, si así lo estima pertinente por razones de cercanía y facilidad de comunicaciones.

TEXTO VIGENTE.-

NO EXISTE EL PRECEPTO CORRELATIVO

COMENTARIO.- El supuesto fáctico antes establecido, resulta novedoso en lo que su regulación se refiere; no obstante, se estima de gran utilidad su inclusión en la ley reglamentaria del juicio constitucional, toda vez que con ello se inyectaría agilidad procesal a los controvertidos de garantías, pues no debe pasarse por alto que en la realidad, existen poblaciones, ciudades o municipios que son divididos únicamente por la formalidad, mientras que geográficamente pueden considerarse como una misma región, luego, si tenemos en consideración que la finalidad de la

notificación es hacer del conocimiento de las partes las determinaciones del órgano de control constitucional, de la manera mas rápida y efectiva posible para beneficio propio de los interesados, debe establecerse un supuesto de excepción a la formalidad de las notificaciones a través de exhortos o despachos, como la que se menciona en el dispositivo comentado, pues así se cumple mas fielmente con la encomienda jurisdiccional de la autoridad de amparo, cuando estime mas conveniente que la notificación sea realizada por el actuario adscrito al órgano de amparo del conocimiento.

A mayor abundamiento, cabe añadir que de acuerdo con la norma propuesta, no queda al arbitrio del notificador cuando ha de realizar notificaciones fuera de su jurisdicción, sino que corresponde al juzgador de amparo determinar los casos específicos de actualización, obvio, motivando debidamente aquel mandato, y por lo mismo, bajo ese estricto control de utilización del precepto comentado, se estima que serían prácticamente nulas las controversias en cuando a los supuestos de su utilización. (Talde Noel Sánchez, Tomo V, páginas 130 y 131)

TEXTO ACTUAL

No existe

JUSTIFICACIÓN

Lo anterior, toda vez que tratándose de bienes inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en la práctica jurídica únicamente se notifica la resolución, sin que exista por parte del juzgador la orden expresa de proceder a su anotación.

Artículo 144 Bis.-

Tratándose de bienes inscritos en el Registro Público de la Propiedad, la autoridad que conceda la suspensión provisional o definitiva ordenará la inscripción de la resolución. **(Manuel Fuentes Muñiz, Tomo V, página 174)**

QUINTA:: Establecer el Amparo, por materia, dada las características especiales de cada una de ellas, así como ya está establecido el Amparo en Materia Agraria.

SEXTA: La Ley de Amparo es una Ley sustantiva, como toda normatividad procedimental el capítulo de los recursos debe estar ubicado con posterioridad a la reglamentación de las diversas clases de juicios, concretamente después de tratarse el Amparo Directo.

SÉPTIMA Es necesario establecer un recurso para corregir las fallas en que se incurren en el mero trámite de los negocios, pudiera llamarse de revocación o reposición, su trámite debe ser sencillo, y tendrá por objeto evitar que las fallas de procedimiento no se tengan que corregir mediante el recurso de revisión y una vez sustanciado el juicio donde en regularización del procedimiento se ordena su reposición, con los evidentes perjuicios que ello genera. **(Javier Herrera Anaya, Tomo V, páginas 193 y 194)**

REVISIÓN FISCAL

En primer lugar, es importante señalar que el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la posibilidad de interponer recurso de revisión fiscal en contra de las resoluciones definitivas que dicten los Tribunales Contencioso-Administrativos, sujetándose para ello, a las reglas que al efecto fije para la revisión en amparo indirecto la propia Ley de Amparo.

Una vez precisado lo anterior, es importante señalar que si bien es cierto que el recurso de revisión fiscal no es un recurso o juicio constitucional, también lo es que está sujeto a las disposiciones en materia de revisión en amparo indirecto, por lo que estimamos que sería conveniente hacer mención de dicha situación en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, independientemente de que en el Código Fiscal de la Federación se establezcan los requisitos para su procedencia.

Por tal motivo, proponemos a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que en el capítulo XI de la Ley de Amparo, denominado "De los recursos", se haga mención especial de las disposiciones normativas que deberán regular el recurso de revisión fiscal. (Juan José Paullada Figueroa, Tomo V, página 288)

*Tablas relacionadas con la propuesta del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo (ver foja 2945)

ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CREADOS DESDE EL 19 DE FEBRERO DE 1951 HASTA EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999.

AÑO	JUZGADOS DE DISTRITO QUE SE CREAN.	TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO QUE SE CREAN	TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE SE CREAN	TOTAL DE ORGANOS CREADOS	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO ANUAL
1951	44	06 ¹ .	05.	55.	
1955	04-01=32	00.	01.	04.	6.77 %
1957	01	00.	00.	01.	1.66 %
1968	03	02.	03.	08.	11.76 %
1971	01	01.	03.	05.	6.84 %
1975	06	00.	01.	07.	8.75 %
1976	02	00.	00.	02.	2.43 %
1977	03	02.	06.	11.	11.82 %
1978	06	00.	00.	06.	6.06 %

¹ Contemplados a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el D.O.F. el 10 de Enero de 1936.

² Se crearon cuatro juzgados y se eliminó uno, de diferente jurisdicción.

*Tablas relacionadas con la propuesta del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo (ver foja 2945)

ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CREADOS DESDE EL 19 DE FEBRERO DE 1951 HASTA EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999.

AÑO	JUZGADOS DE DISTRITO QUE SE CREAN.	TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO QUE SE CREAN	TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE SE CREAN	TOTAL DE ORGANOS CREADOS	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO ANUAL
1980	19	00.	01.	20.	16.80 %
1981	05	01.	03.	09.	7.03 %
1982	10	03.	07.	20.	13.51 %
1984	04	00.	01.	05.	3.26%
1986	15	04.	07.	26.	14.52 %

*Tablas relacionadas con la propuesta del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo (ver foja 2945)

ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CREADOS DESDE EL 19 DE FEBRERO DE 1951 HASTA EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999.

AÑO	JUZGADOS DE DISTRITO.			TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO		TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO		TOTAL		PORCENTAJE DE CRECIMIENTO ANUAL	
1988	16	16	07.	07.	07.	23.	23	46.	46	20.44 %	20.44 %
1989	00	00	01.	01.		00.	00	01.	01	0.44 %	0.44 %
1990	13	10	05.	05.		06.	06	24.	21	9.60 %	8.40%
1991	06	04-04=03	07.	07.		05.	05-09=-044	18.	11	6.71 %	4.10%
1992	19	14	07.	07.		08.	08	34.	29	11.25%	9.60%
1993	14	03	02.	02.		09.	09	25.	14	7.64 %	4.28%
1994	03	02	02.	02.		03.	03	08.	07	3.38 %	2.08%
1995	06	01	00.	00.		01.	00.	07.	01.	2.04 %	0.29 %

¹ Se instalaron cuatro juzgados y se eliminaron cuatro de diferente jurisdicción

⁴ Se instalaron cinco tribunales colegiados de circuito y se eliminaron nueve de diferente jurisdicción

*Tablas relacionadas con la propuesta del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo (ver foja 2945)

ORGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CREADOS DESDE EL 19 DE FEBRERO DE 1951 HASTA EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1999.

AÑO	JUZGADOS DE DISTRITO.	TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO	TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	TOTAL	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO ANUAL					
1996	06	05	02.	00	11.	01.	19.	06.	5.26 %	1.66%
1997	11	04	02.	02.	14.	07	27.	13.	6.95 %	3.35%
1998	01	03	02.5	00.	11	08	14.	11.	3.48 %	2.73%
1999	05	09	02.	04.	11	18.	18.	31.	4.28 %	7.38%
2000 ^s	02	00	00	00	06	00	08	00		
TOTAL DE ORGANOS CREADOS Y ACTUALMENTE EN FUNCIONES.	224	197 (en funciones)	58	52 (en funciones)	146	117 (en funciones)	420.	370		

⁵ Se crearon cuatro tribunales unitarios y se eliminaron dos de diferente jurisdicción

⁶ Al 12 de Enero de 2000.

