

# **INTRODUCCIÓN AL DOCUMENTO DE TRABAJO EN MATERIA DE REFORMAS AL JUICIO DE AMPARO.**

## **I.- ACUERDOS DEL SUBGRUPO DE TRABAJO “JUSTICIA CONSTITUCIONAL”.**

En la reunión del Subgrupo de Trabajo “Justicia Constitucional” de fecha veintiuno de noviembre del año en curso, se aprobaron los puntos de acuerdo en torno a los temas que en juicio de amparo deben incluirse en una propuesta de reforma constitucional, los cuales deben plasmarse en los documentos sustanciales sobre iniciativas y propuestas, primero de una forma conceptual y, después, en forma detallada en relación con las propuestas concretas.

A saber, dichos acuerdo establecen:

**1.-** Es necesaria la reforma integral de la institución del amparo, incluyendo su aspecto orgánico, existiendo consenso sobre reformar el artículo 1º, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2.-** Fortalecer el juicio de garantías como un instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución (en este tema se acordó tener guardada estrecha comunicación con el grupo de trabajo encargado del Tema V “Derechos Sociales”, toda vez que se han avocado al tema de los derechos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales).

**3.-** Promover y enfatizar el empleo de este medio de control constitucional como instrumento de protección de los derechos fundamentales garantizados tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales.

**4.-** Ampliar la base de promoventes del juicio de garantías mediante la adopción del concepto de interés legítimo.

**5.-** Evitar tecnicismos en el juicio de amparo y lograr un procedimiento menos formalista y más eficaz.

**6.-** Modificar los efectos limitados de las sentencias de amparo, dotándolas, bajo ciertas condiciones, de efectos generales.

**7.-** Precisar el alcance y procedencia de la suspensión del juicio de garantías, para evitar que se haga un mal uso de este derecho (Se acordó la necesidad de trabajar en estrecha relación con el Subgrupo de justicia penal, sobre este tema en particular).

8.- Asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo a través de las medidas de apremio de las mismas autoridades que las ejecuten.

9.- Reducir la procedencia del juicio de amparo directo, a fin de que se fortalezcan los poderes judiciales locales (Se convino en la necesidad de que el Grupo de Trabajo que se ocupa el tema de Federalismo tome en cuenta los avances que se logre en este tema).

## II.- INSUMOS

Los insumos que sustentan el presente documento de trabajo, exclusivamente en los que se refiere al juicio de amparo, fundamentalmente son los siguientes:

1.- Iniciativa de con proyecto de reforma a los artículos 94, 100, 103, 105, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 108 de la Constitución, presentada el 30 de marzo de 2004, en la Cámara de Senadores por los Senadores César Jáuregui Robles, Enrique Jackson Ramírez, Diego Fernández de Cevallos, Jesús Ortega Martínez, Carlos Chaurand Arzate, Fauzi Hamdan Hamdan, Jorge Zermeño Infante, David Jiménez González, Manuel Bartlett Díaz, Juan José Rodríguez Prats, Demetrio Sodi de la Tijera, Orlando Paredes Lara, Gloria Lavara Mejía y Sara Castellanos Córtes (en adelante Iniciativa Senado).

2.- El proyecto de nueva Ley de Amparo y sus reformas constitucionales elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que hizo suyo el Senado en la iniciativa antes referida; las consideraciones establecidas en el “Libro Blanco” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las actualizaciones expuestas en la sesión de instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, consistentes en: otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo; ampliar el acceso al amparo; interés legítimo; amparo colectivo; Ministerio Público como parte en el amparo; inejecución de sentencias; contradicciones de tesis; y reformas al artículo 107 Constitucional (en adelante propuestas SCJN).

3.- Las propuestas del Partido Acción Nacional (en adelante propuestas PAN):

A.- Establecer mecanismos que fortalezcan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de control constitucional;

B.- Revisar el régimen de legalidad en la ejecución de sentencias.

**C.-** Reformar los principios, procedimientos y efectos del juicio de amparo, tomando en cuenta el concepto de interés jurídico, los efectos de las resoluciones y los medios para asegurar su cumplimiento.

**D.-** Incorporar en la Constitución el reconocimiento de los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

**E.-** Consolidar las vías jurisdiccionales para al protección de los derechos humanos.

**4.-** Las propuestas del Partido de la Revolución Democrática (en adelante propuestas PRD):

**A.-** Declaración de inconstitucionalidad de leyes con efectos generales para garantizar la interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares; dentro del marco de un Tribunal Constitucional.

**B.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá manteniendo el control de la legalidad en materia federal, conservando el máximo rango del Poder Judicial de la Federación.

**C.-** Incorporar a la Constitución un capítulo de derechos humanos.

**5.-** Las propuestas del Partido Revolucionario Institucional (en adelante propuestas PRI):

**A.-** La emisión de un Código Procesal Constitucional.

**B.-** La creación de un Tribunal Superior de Justicia de la Federación, reservándose las funciones de interpretación constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**C.-** Establecer efectos generales de las sentencias de amparo tratándose de inconstitucionalidad de leyes y casos debidamente precisados.

**D.-** Creación de jueces de garantía en materia penal.

**6.-** La propuesta del Partido Verde Ecologista de México (en adelante propuestas PVEM):

**A.-** Introducir los intereses colectivos y difusos en materia del medio ambiente en la Constitución y, entre otras, en la Ley de Amparo.

**7.-** Las propuestas del Partido Convergencia (en adelante propuestas Convergencia):

**A.-** Establecer un Tribunal Constitucional, dedicado exclusivamente a resolver inconstitucionalidad de leyes y de los actos de gobierno, así como controversias entre los diferentes órganos de gobierno; reservándose a la Suprema Corte de Justicia las controversias entre ciudadanos.

**B.-** Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, entre otros ordenamientos jurídicos.

**C.-** Introducir en la Constitución el reconocimiento de los derechos humanos integrales, individuales, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos, de género, étnicos y medioambientales, modificándose al efecto el artículo 1º.

**8.-** Las propuestas del Partido del Trabajo (en adelante propuestas PT):

**A.-** Crear un Tribunal Constitucional, independiente del Poder Judicial de la Federación.

**B.-** Crear una nueva Ley de Amparo, en donde se elimine la fórmula “Otero”, que haga menos técnico y riguroso el procedimiento y darle mayor legitimación a las personas para promover el amparo.

**C.-** Reconocer constitucionalmente los derechos humanos establecidos en los Tratados Internacionales y darle una mayor jerarquía sobre las leyes secundarias.

**9.-** La propuesta del Partido Nueva Alianza (en adelante propuestas Alianza):

**A.-** Implementar reformas para dar efectos generales al juicio de amparo a través de la jurisprudencia y la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de normas generales.

**10.-** Las propuestas del Partido Alternativa Socialdemócrata (en adelante propuestas Alternativa):

**A.-** Universalizar los efectos del juicio de amparo.

**B.-** Fortalecer las normas e instituciones para la defensa de derechos e intereses difusos, particularmente medio ambiente y derechos de los consumidores.

**11.-** Los resultados de la Consulta Pública, plasmados en la Relatoría elaborada por el Instituto de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante Consulta Pública).

**12.-** Iniciativa que reforma la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 76 de la ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitucionales, a cargo del Diputado Francisco Javier Valdéz de Anda, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, del once de mayo de dos mil cuatro.

**13.-** Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, a cargo del Diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés, del Grupo Parlamentario de Alternativa, del veinticinco de octubre de dos mil siete.

**14.-** Iniciativa que reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, a cargo del Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de fecha quince de abril de dos mil cuatro.

**15.-** Iniciativa que adiciona los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, a cargo del Diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de fecha catorce de octubre de dos mil cuatro.

**16.-** Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo del Diputado Roger David Alcocer García del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de fecha seis de diciembre de dos mil cinco.

**17.-** Iniciativa que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 73 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo

del Diputado Gonzalo Moreno Arévalo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de fecha diecinueve de abril de dos mil cinco.

**18.-** Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de fecha veintidós de noviembre de dos mil siete.

### **III.- INCIDENCIAS Y VIABILIDAD.**

#### **1.-** De alto nivel de incidencias y mayor viabilidad:

**A.-** Reformar constitucional y legalmente las disposiciones en materia de amparo, a fin de fortalecerlo y hacerlo más accesible a la población.

**B.-** Dar efectos generales a las sentencias en materia de amparo respecto de inconstitucionalidad de leyes.

**C.-** Eliminar la fórmula “Otero”, bajo ciertas condiciones.

**D.-** Incorporar los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales a la Constitución y protección del juicio de amparo.

#### **2.-** De mediana incidencia y viabilidad:

**A.-** Crear el amparo colectivo e introducir el principio de interés legítimo para la procedencia del amparo.

**B.-** Fortalecer las facultades constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**C.-** Eficacia en el cumplimiento de sentencias de amparo.

**D.-** Evitar tecnicismos y crear un amparo menos formalista.

#### **3.-** De reducida incidencia y poca viabilidad:

**A.-** Precisar alcance y procedencia de la suspensión del acto reclamado.

**B.-** Reducir la procedencia del amparo directo, para fortalecer a los poderes judiciales locales.

**C.-** Crear un Tribunal Constitucional.

**D.-** Crear un Tribunal Superior de Justicia de la Federación.

**E.-** Crear un Código Procesal Constitucional.

**F.-** Crear juzgados de garantías en materia penal.

Los anteriores resultados no deben interpretarse en el sentido de que aquellas propuestas que carezcan de incidencia o viabilidad no puedan llegarse a algún consenso, ya que los resultados se derivan de la cantidad de propuestas y el posible respaldo que por Grupo Parlamentario puedan tener las propuestas. Muchas de estas, por su contenido, pueden no implicar mayor problema para su introducción y consenso, aún cuando no existan proposiciones en el mismo sentido.

No obstante, es importante conocer los resultados referidos, con fines metodológicos para un mejor desarrollo de los trabajos del Subgrupo.

#### **IV- CONTENIDO DEL DOCUMENTO DE TRABAJO.**

Fundamentalmente se plantean reformas a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, debe apuntarse lo siguiente:

**1.-** Se excluyeron las modificaciones acordadas al artículo 1º, por recomendación del Doctor Ricardo Sepúlveda; Secretario Técnico del CENCA, toda vez que el Subgrupo de Trabajo de “Derechos Humanos”, ya estaba trabajando en dicho precepto y, en todo caso, en la reunión conjunta de trabajo podrán hacerse las propuestas correspondientes.

**2.-** Se incluyeron reformas a los artículos 94, 100, 105 y 112 Constitucionales, únicamente en lo que tiene relación con el juicio de amparo y con el fin de darle congruencia a las modificaciones plasmadas en los artículos 103 y 107, como se precisa a continuación:

**A.-** En la propuesta de reforma al artículo 107 se extinguen los Tribunales Unitarios de Circuito (con base a los argumentos que se expondrán líneas adelante) y se crean los Tribunales Colegiados de Apelación; de ahí la necesidad de ajustar el texto del primero, sexto y séptimo párrafos del artículo 94.

**B.-** En la propuesta de reforma al artículo 103, se cambia el término “leyes” por el de “normas generales” (con base a los argumentos que se expondrán líneas adelante), por lo que es necesario hacer el ajuste respectivo en el octavo párrafo del artículo 94, sustituyéndose los términos “leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano” por el de “normas generales”.

**C.-** A fin de cumplir con los puntos acordados en el Subgrupo, específicamente el que pretende fortalecer la institución del juicio de amparo para hacerlo accesible a la población, establecido en la propuesta de reformas al artículo 107, se consideró necesario, con base a una propuesta derivada de la Iniciativa del Senado de la República y la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sugerir ajustes al párrafo noveno del artículo 100, a fin establecer la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones del Consejo de la Judicatura que afecten a personas ajenas al Poder Judicial, las laborales y las que se refieren a la designación, adscripción, cambio de adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, además de ampliar los efectos de la revisión que la Suprema Corte pueda hacer de dichos actos.

**D.-** Con motivo de la propuesta de creación de los Tribunales Colegiados de Apelación y la eliminación de los Tribunales Unitarios de Circuito establecida en la propuesta de reformas al artículo 107, se consideró importante ajustar el texto de la fracción III, del artículo 105, a fin de sustituir la referencia al Tribunal Unitario por la del Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación.

**E.-** Con el fin de establecer procedimientos más eficaces para la ejecución de las sentencias de amparo, establecidos en la propuesta de reformas al artículo 107, por congruencia y con base a la propuesta que se realizó en la iniciativa presentada en el Senador de la República y la formulada por el Poder Judicial de la Federación, se consideró oportuno proponer reformas al artículo 112, a fin de excluir del requisito de la declaración de procedencia cuando la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad de consignar al servidor público ante el Juez de Distrito por los delitos establecidos en la Ley, por incumplimiento de sus ejecutorias.

Por lo que es importante que el Subgrupo apruebe la inclusión de dichos preceptos.

**3.-** Por otro lado, en lo relativo a la propuesta de reformas a los artículos 103 y 107 las mismas son incluyentes de los siguientes temas:

**A.-** Con el fin de cumplir los acuerdos relativos a la reforma integral de la institución del amparo incluyendo su aspecto orgánico; fortalecer el juicio de garantías

como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución y promover y enfatizar el empleo de este medio de control constitucional como instrumento de protección de los derechos humanos garantizados tanto en la Constitución, como en Tratados Internacionales, se propuso lo siguiente:

**a.-** Incluir expresamente en el artículo 103 la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales aprobados por el Senado y que se ajusten a la Constitución.

**b.-** Establecer, por técnica jurídica, la procedencia del amparo contra todo acto de autoridad, eliminándose las referencias a las fracciones I a III en el artículo 103 vigente, por considerarse incluidas en el concepto y ya existir un medio de defensa contra actos de invasión de esferas constitucionales competencia entre autoridades.

**c.-** Sustituir en el artículo 103 el término leyes por el de “normas generales” por ser más amplio y exacto.

**d.-** Reconocer expresamente la procedencia del amparo contra actos del Consejo de la Judicatura en el artículo 100, como se precisó en líneas anteriores.

**e.-** Establecer constitucionalmente que la Ley Reglamentaria debe establecer un procedimiento pronto, expedito y menos formalista; eliminar la causal de improcedencia por inactividad procesal; reconocer y establecer las condiciones bajo las cuales pueden operar las causales de improcedencia y sobreseimiento del amparo; reconocimiento de la figura del interés legítimo y colectivo para la procedencia del amparo; y la integración de Tribunales Colegiados de Apelación, en lugar de los Unitarios de Circuito, establecidos en el artículo 107, primer párrafo, y fracciones I, V, VI, VIII, XI, XII, XIII, XIV y XVII,

**B.-** Con el fin de cumplir el acuerdo relativo a ampliar la base de promoventes del juicio de garantías mediante la adopción del interés legítimo, se propusieron reformas a la fracción I, del artículo 107, incluyéndose expresamente la procedencia del amparo a petición de parte por quien tenga interés legítimo y colectivo.

**C.-** Con el fin de cumplir el acuerdo relativo a evitar tecnicismo en el juicio de amparo y lograr un procedimiento menos formalista y eficaz, aún cuando el fondo de esta propuesta debe obrar en reformas a la Ley Reglamentaria, se incluyó la naturaleza de dichas formalidades en la fracción XVIII del artículo 107, la eficientización de la ejecución de las sentencias; se incluyó la figura del interés legítimo en las fracciones I y XVI; y el reconocimiento constitucional, sujeto a las disposiciones de la Ley Reglamentaria, de la suplencia de la queja en general y del amparo agrario, en la fracción II.

**D.-** En lo relativo al acuerdo respecto a la modificación de los efectos limitados de las sentencias de amparo, dotándolas, bajo ciertas condiciones, de efectos

generales; se hicieron ajustes a la fracción II, estableciéndose la declaración de inconstitucionalidad general por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reservándose a la Ley Reglamentaria los efectos en los casos de amparos por intereses colectivos.

**E.-** Por lo que se refiere a precisar los alcances y procedencia de la suspensión del juicio de garantías, para evitar el mal uso de ese derecho, se hicieron propuestas en torno a la fracción X del artículo 107 incluyéndose figuras como el análisis pormenorizado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

**F.-** En torno al punto de acuerdo relativo a asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo a través de medidas de apremio que las mismas autoridades ejecuten; se propusieron reformas a las fracciones XVI y XVII, del artículo 107 y al 112, en materia de ejecución de la sentencia y la suspensión del acto reclamado, dotando a la Corte de potestad directa para ejecutar sus resoluciones.

**G.-** En lo relativo a la reducción de procedencia del juicio de amparo directo, a fin de fortalecer a los poderes judiciales locales, toda vez que se trata de un tema que requiere del trabajo conjunto con otros Subgrupos, únicamente se hicieron propuestas en torno a fortalecer y perfeccionar técnicamente la procedencia del amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo, en las fracciones III, V, VI, VII y IX.

**H.-** Además, para cumplir el conjunto de las propuestas y por congruencia del texto, se propusieron ajustes a las fracciones IV, VII, XII, XIII, XV, para precisar la procedencia del amparo indirecto en actos fuera de juicio contra autoridades distintas de las jurisdiccionales; sobre los procedimientos y sujetos legitimados para plantear la contracción de jurisprudencia; la intervención del Ministerio Público Federal exclusivamente en el amparo por inconstitucionalidad de leyes; precisiones en torno a la procedencia del recurso de revisión contra resoluciones en amparo directo e indirecto en general, como en inconstitucionalidad de leyes

A continuación gráficamente se exponen los acuerdos aprobados por el Subgrupo, la fuente específica que se encontró la cumplimentar el acuerdo, el contenido de la propuesta y un apartado de observaciones para precisar los aspectos de la propuesta y algunas proposiciones en contrario.