



Los impedimentos y el amparo directo, substanciación y resolución, conforme al proyecto de la nueva Ley de Amparo

Manuel Ernesto Saloma Vera

Magistrado Presidente del Décimo Segundo Tribunal
Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Elaborar el Proyecto de Ley de Amparo resultó una tarea complicada, ya que había que enfrentarse a una conjunción de criterios diversos que inspiraban a quienes integraron la Comisión respectiva, es decir, analizar la institución del amparo bajo concepciones de ángulos diversos, tales como la teoría del amparo y su formación a través de los distintos procesos que la establecen; por otro lado, la visualización de aquél que cotidianamente ocurre al juicio constitucional para preservar y para ello debe enfrentarse a la formulación de las demandas de amparo y, por último, la de quienes aplican la legislación de la materia.

Por esta razón, debe señalarse que si bien es verdad que existieron diversos criterios al respecto, también lo es que hubo consenso para hacer que la institución del amparo resulte ágil, accesible y con las menores interpretaciones posibles, pero además, modificando sus principios, suprimiendo algunos y mejorando otros, basándose primordialmente en que la ley no puede ser estática y debe estar siempre actualizada a las nuevas circunstancias del orden social que rigen el lugar donde habrá de aplicarse.

Así, fue determinante para la elaboración del proyecto, no sólo los criterios y argumentos expuestos por los integrantes de la Comi-

sión de Análisis, sino preponderantemente las propuestas e inquietudes que se hicieron llegar a dicha Comisión, ya a través de la respuesta dada a la convocatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya a través de los diversos foros que organizó la Casa de la Cultura Jurídica, reflejaron el interés por mejorar la institución del amparo, no sólo por quienes acuden a él en defensa de sus garantías, sino también por aquellos que norman sus actos al mandato constitucional, es decir, las autoridades responsables.

En este orden de ideas y dado el breve espacio que se tiene para poder realizar un análisis general acerca de las propuestas que se mencionan en el Proyecto de la Ley de Amparo, con aquellas disposiciones correlativas que en la actualidad la rigen, sólo habré de referirme básicamente, aunque no en forma extensa, *al amparo directo*, en lo que atañe a su presentación, substanciación y decisión, tocando aspectos esenciales como lo son *la sentencia de amparo*, *el amparo adhesivo*, que es una figura nueva que se introduce y, *el cumplimiento de dicha sentencia*.

En el primer aspecto, debe mencionarse que se conserva lo señalado por el artículo 168, en lo que atañe a la presentación de la demanda por conducto de la autoridad responsable, atendiendo a cuestiones de orden práctico como es que si la autoridad responsable, ante quien se presenta la demanda, tiene en su poder los autos de primera y segunda instancias y los documentos rendidos en el procedimiento natural, resulta más sencillo que ella esté en aptitud de efectuar el mandato que le impone la Ley de Amparo, es decir, certificar la fecha de notificación del acto reclamado, de la presentación de la demanda y realizar el emplazamiento a las partes. Cabe hacer notar, que en el proyecto se contemplan situaciones no previstas en la actual ley, como aquéllas que atañen estrictamente a las funciones que dicha autoridad responsable realiza en auxilio de la autoridad de amparo y a la vez, le faculta a efectuar otras que en la actualidad no tiene.

En efecto, el proyecto señala que el emplazamiento al tercero interesado, deberá hacerlo la autoridad responsable en el último domicilio que éste tenga señalado en los autos del juicio natural para recibir y oír notificaciones o bien, en el que precise el quejoso; con lo cual se da arbitrio a dicha autoridad para revisar las constancias del

juicio natural y ordene el emplazamiento respectivo, con lo que se lograra mayor eficiencia en este acto procesal y seguridad de que efectivamente sea llamado al juicio el tercero aludido, además, simplifica la labor del órgano jurisdiccional de amparo.

De igual forma se prevé, que la autoridad deje copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la sentencia reclamada o bien, para proveer respecto de la suspensión, lo cual, si bien es verdad, se contempla en la fracción II del artículo 169 de la actual ley, también lo es que se adiciona en el proyecto que tales constancias que deberá conservar la autoridad no son únicamente para la ejecución de la resolución reclamada, sino para proveer en su caso, acerca de la suspensión que si no se pidió en ese momento puede hacerse en cualquier otro tiempo.

Con relación a la substanciación del amparo directo, el proyecto propone, a diferencia del texto actual, que sea el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito de Amparo y no el Tribunal Colegiado, quien en un plazo de veinticuatro horas resuelva si desecha, previene o admite la demanda y asimismo, el propio Presidente y no el Tribunal Colegiado determine, de no haber motivo de improcedencia, que además es conveniente señalar que para ello debe existir un principio de prueba que conlleve a establecer la improcedencia de la demanda de amparo y no, como actualmente sólo la presunción de ésta, con lo cual el proyecto armoniza en este aspecto el criterio establecido en jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia, la admisión de la demanda y la notificación a las partes del acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días, éstas presenten sus alegatos o bien, la demanda de amparo adhesiva. Al respecto el proyecto señala que la parte que hubiere obtenido sentencia favorable está en aptitud de demandar en forma adhesiva el amparo y protección de la Justicia Federal, y que, esta demanda seguirá el mismo trámite que se señala para la demanda de amparo principal, siguiendo a la misma suerte procesal de aquélla.

Los conceptos de violación que se formulen en la demanda de amparo adhesiva, podrán estar encaminados a fortalecer las consideraciones de la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio y que constituye la materia del amparo directo, a efecto, como ya se dijo, de fortalecer las consideraciones que determinaron el resoluti-

vo favorable a los intereses de quien adhesivamente proponga el juicio de amparo, o bien, a impugnar los que concluyan en un punto decisorio que le perjudique.

Transcurridos los plazos antes mencionados, el Presidente del órgano colegiado turnará al ponente el asunto, para que formule el proyecto de resolución dentro de los treinta días siguientes a éste; como podrá advertirse los plazos para resolver el juicio de amparo directo, se amplía de quince a treinta días y ello resulta importante señalar que la Comisión estimó que así los plazos serán reales y no hipotéticos.

Cabe mencionar también, que el proyecto impone la obligación de que el magistrado que no estuviere de acuerdo con el sentido de la resolución que se discuta y analice en la sesión correspondiente, a diferencia de la actual ley, tenga la obligación de formular su voto particular, es decir, queda constreñido a emitir consideraciones razonadas y fundadas del porqué disiente del proyecto de la mayoría.

Las sentencias de amparo que pronuncien los órganos jurisdiccionales, contemplan ahora reglas específicas en cuanto a los requisitos que deben contener, así por ejemplo, el artículo 76 de la actual ley, señala los requisitos que toda resolución de amparo debe tener el cual está en concordancia con los diversos 76 bis, 77, 78, 79, 80 y 81 que comprenden el capítulo X de la actual legislación; el proyecto, amplía esos conceptos e introduce aspectos nuevos que tienen íntima relación con aquellos, con lo cual, definitivamente tenemos una nueva legislación y no una simple reforma.

Sólo y como mera referencia, ya que el tema es diverso, debe señalarse que cuando proceda hacer la declaración general de inconstitucionalidad de una norma, se atenderá a la regulación especificada en el capítulo relativo a la declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, tema que como se enunció en un principio, sólo se hace referencia ya que amerita una explicación más amplia, por abordar uno de los principios primordiales del amparo, que es la fórmula “Otero”; sin embargo, en lo que es la materia de esta exposición, el proyecto señala que en amparo directo la calificación de los conceptos de violación en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma general, se hará únicamente en la parte considerativa de la sentencia, la cual, como ya se señaló, deberá con-

tener: la fijación clara y precisa del acto reclamado, el análisis de los conceptos de violación o bien de los agravios, la valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio, las consideraciones y fundamento legal en que se apoye para conceder, negar o sobreseer y, los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda, niega o sobresea el amparo, en congruencia con la parte considerativa.

Cabe agregar, que la sentencia de amparo apreciará el acto en la forma como se hubiere probado ante la autoridad responsable y que no admitirá ni considerará pruebas no rendidas ante ésta, a excepción de aquéllas que fueren distintas y que no se tuvo oportunidad de hacerse valer ante la autoridad responsable.

Se faculta al órgano jurisdiccional de amparo, para recabar oficiosamente pruebas que rendidas ante la autoridad responsable no obren en autos y se estimen necesarias para la resolución del asunto; igualmente, se le faculta para corregir errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que estime violados y al examen en conjunto de los conceptos de violación y los agravios para resolver efectivamente la cuestión planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

El proyecto, como puede advertirse, incorpora los criterios que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte y además, conservando los lineamientos señalados en la actual ley, los adiciona y clarifica para una mejor impartición de justicia y mayor tutela de las garantías del gobernado.

Otro tema de importancia y trascendencia es el contenido de la sentencia de amparo; cuando se otorga éste, el juzgador debe precisar los efectos y las razones por las que concede la protección constitucional, con ello se pretende, por una parte, clarificar el sentido de las sentencias y por otra, evitar la proliferación de amparos para efectos que sólo dilatan la resolución de los conflictos e impiden que se pueda lograr una justicia efectiva, creando la saturación de asuntos en los órganos jurisdiccionales de amparo.

Concordante a lo anterior, se impone la obligación a quienes formulan la demanda de amparo de expresar en los conceptos de violación todas y cada una de las violaciones de orden procedimental que estimen se han cometido en el curso del mismo y que han afectado a

sus defensas trascendiendo al resultado del fallo, esto también para aquella parte que obtuvo un resultado favorable a sus intereses, de ahí la importancia del amparo adhesivo. Con ello, se establece la obligatoriedad para las partes de hacer valer todas y cada una de las violaciones procesales que estime se han cometido, so pena que de no efectuarlo, las mismas se tendrán por consentidas; además, obliga al órgano jurisdiccional de amparo a resolver y decidir todas y cada una de ellas las que como ya se dijo deben hacerse valer en el escrito de demanda, además de las que en suplencia de queja hubiere advertido. Consecuentemente, si tales violaciones no se invocaron en el primer amparo, ni aun en forma adhesiva, ni el Tribunal Colegiado las hizo valer de oficio, de existir suplencia de queja, éstas ya no pueden ser materia ni de concepto de violación ni de estudio oficioso en amparo posterior.

Esta situación, se considera de suma importancia habida cuenta que si por una parte se amplían los plazos para la promoción y resolución de los juicios de amparo, quienes formulan la demanda y quienes habrán de decidir el juicio, deberán realizar un análisis exhaustivo del caso concreto y con ello se obtendrá, indiscutiblemente una seguridad jurídica y eficiente administración de justicia.

Como último aspecto, habremos de referirnos al cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo, tema que preocupa no sólo al que solicita la protección constitucional sino también al órgano jurisdiccional y muy especialmente a la autoridad responsable.

Sobre el particular, debe mencionarse que el proyecto pretende clarificar la esencia del texto del actual artículo 105; para ello establece que si la sentencia no queda cumplida dentro del término de veinticuatro horas cuando la naturaleza del acto lo permita, o bien, no se encuentre en vías de cumplimiento, el órgano jurisdiccional que conoció del amparo, de oficio o a petición de parte, impondrá una multa a la autoridad responsable y requerirá a su superior inmediato pero, establece, y ello es lo importante, la facultad del órgano jurisdiccional de amparo de señalar si la sentencia se encuentra en vías de cumplimiento y en tal evento, dará un plazo razonable para que ésta se realice de manera total y sólo en caso de no lograrlo procederá conforme a lo establecido por la ley para el incumplimiento de la sentencia.

Es decir, el proyecto pretende que la sentencia de amparo en los casos en que requiere de un cumplimiento que conlleve a actos de realización estrictamente formal, bastará con que se acate de inmediato y posteriormente se dé cabal cumplimiento a la sentencia.

En efecto, si en el caso se trata de sentencias definitivas respecto de las cuales se haya concedido el amparo y constreñido a que la responsable a emitir una nueva en base a los lineamientos fijados en la sentencia, bastará que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y en un plazo razonable, que podrá darle la autoridad de amparo, emita la nueva resolución que cumplimente real y efectivamente el otorgamiento de la protección federal.

Con ello, se pretende, esencialmente que los órganos colegiados que tienen el carácter de responsables y cuya resolución o sentencia constituye el acto reclamado, al recibir la sentencia de amparo, dejen la emitida por ellos sin efecto y, en breve término emitan una nueva.

Por otra parte, el proyecto pretende sistematizar y organizar en forma procesal bajo un capítulo respectivo de incidentes, lo que actualmente la Ley de Amparo señala como recursos es decir, las promociones por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia que concedió el amparo, que se substancian y deciden conforme al artículo 95 de la actual ley, con ello, como ya se expresó, se trata de darle al cumplimiento de las sentencias de amparo, cuando las partes no estuvieren de acuerdo con el nuevo acto emisor, la promoción de un incidente específico que permita en casos especiales, el ofrecimiento de prueba y, que termine con la decisión que tome el órgano jurisdiccional de amparo en el caso que así lo amerite, con la promoción del recurso de revisión y no como en la actualidad se hace, de una queja respecto de la resolución dictada en otra queja.

Ahora bien, en materia de impedimentos el proyecto de nueva Ley de Amparo, pretende armonizar y al mismo tiempo sistematizar éstos considerando que el término “impedimento” constituye el género y la especie la conforman las excusas y las recusaciones, con ello se pretende hacer más entendible y de fácil acceso el capítulo séptimo de la actual Ley de Amparo, que a partir del artículo 66 regula a los mismos en forma confusa.

En efecto, el precepto antes citado alude a que no son recusables los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ma-

gistrados de los tribunales colegiados de circuito, los jueces de Distrito, ni las autoridades que conozcan de los juicios de amparo conforme al artículo 37, pero que deberán manifestar que están impedidos para conocer de dichos juicios, cuando en ellos intervengan y señalan las hipótesis respectivas en las seis fracciones de tal precepto, agregando que en materia de amparo no son admisibles las excusas voluntarias y que sólo podrán invocarse para no conocer de un negocio las causas de impedimento que enumera el ya mencionado artículo 66, las cuales determinan la excusa forzosa del funcionario; además se señala que incurre en responsabilidad quien teniendo impedimento no lo manifieste o bien, quien no teniéndolo, presente excusa apoyándose en diversa causa a las contenidas en las seis fracciones del artículo mencionado.

Si procesalmente consideramos que los impedimentos son aquellos hechos o circunstancias personales que concurren en un funcionario judicial que lo obligan a inhibirse del conocimiento del juicio por constituir un obstáculo que garantice una justicia imparcial y que por ello, tales circunstancias constituyen una obligación para éste de expresarlas, so pena de responsabilidad y que en materia procesal las partes tienen ese derecho para garantizar esa justicia imparcial, se consideró conveniente precisarlas con claridad en la Ley de Amparo, cuyo proyecto se elaboró para que así se delimiten en forma específica esa obligación del funcionario y ese derecho que las partes tienen para hacerlo valer en el proceso de amparo.

Por esta razón, en la exposición de motivos se aduce que tales circunstancias que dan origen a que no pueda garantizarse la imparcialidad en el proceso, puedan ser invocadas a través de la excusa por el órgano de amparo o bien, que las partes interponiendo la recusación la puedan hacer valer.

En esa tesitura, el proyecto comprende en el capítulo sexto, de los artículos 49 a 58, no sólo las características antes aducidas, sino también la depuración de las seis fracciones que contempla en la actualidad el texto vigente y así, la fracción II, que en este texto se contempla como interés personal que haya motivado el acto reclamado, se agrega que será causa de impedimento si ese interés lo tienen también su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción I que corresponde en identidad a la del texto actual.

Por su parte, la fracción IV señala como causa de impedimento: el que hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo; si hubiesen aconsejado como asesores la resolución reclamada, o si hubiesen emitido, en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada, el texto del proyecto contempla como excepción cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo, en las resoluciones materia del recurso de reclamación.

En cuanto a la substanciación, con independencia de que el artículo 50 del proyecto precisa que sólo pueden invocarse como causas de impedimento las que enumera el artículo 49, lo que de por sí aclara situaciones que llegan a ser confundidas en ocasiones por las partes, ya que indistintamente se invocan como tales a los juzgadores de amparo, las que contempla la ley de la materia, como las que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el título Octavo relativo a la “de la responsabilidad” y que en el artículo 131, expresamente señala en sus doce fracciones, que sólo las contempladas en el ya referido artículo 49 puedan invocarse en el procedimiento de amparo.

El capítulo relativo del proyecto precisa también, como ya se dijo que las partes pueden plantear como causa de recusación cualquiera de aquéllas que constituyen impedimentos establecidos en el ya mencionado artículo 49 y que éstas mismas pueden invocarse por el servidor público, pero a su vez, le impone la obligación a éste de que aún cuando se excuse tiene la obligación de proveer sobre la suspensión, excepto cuando se mencione en esa excusa el interés personal en el negocio.

Por su parte, la fracción III, del artículo 52 del proyecto precisa el procedimiento que debe seguirse con relación a la excusa o recusación de uno de los integrantes del órgano colegiado, del cual conocerá el propio tribunal; de dos o más de los magistrados, cuyo conocimiento corresponderá a otro tribunal colegiado de amparo y, que estos órganos de amparo decidan también acerca de las excusas o recusaciones de los jueces de Distrito y de las autoridades que en su caso conozcan del juicio de garantías y que se encuentren en su circuito.

Aspecto de orden novedoso, lo constituye la fracción IV del artículo ya mencionado, que está en relación directa con la propuesta que el proyecto hace en el artículo 31, relativo a la sección primera

del capítulo quinto, que fija las reglas de competencia, en las que en su fracción III estima la integración de los tribunales, actualmente unitarios como tribunales colegiados en materia de apelación; por lo tanto, el proyecto plantea que dichos órganos colegiados de apelación conozcan de la excusa o recusación de uno de sus integrantes o de dos o más magistrados de otro colegiado de circuito de apelación.

El proyecto determina también, que las excusas deberán calificarse de plano, es decir, sin substanciación y en el caso de los ministros de la Suprema Corte se determina que si uno de ellos se manifiesta impedido, los restantes hagan la calificación correspondiente y en caso de empate quien estuviere a cargo de la presidencia tendrá voto de calidad.

Cuando el impedimento, afecte a dos o más ministros de una Sala su calificación será por la otra y si la admitieren, se pedirá al presidente de la Suprema Corte la designación de los ministros que se requieran para que la Sala válidamente pueda funcionar.

Contempla también el proyecto, sin que esto signifique que sea casuístico, las circunstancias que puedan darse durante la excusa o recusación y así, señala que en caso de empate, la calificación la hará el tribunal colegiado de circuito de amparo o de apelación siguiente en orden del mismo circuito y especialidad y, de no haberlo al del circuito más cercano.

Situación similar, se plantea en lo que atañe a la excusa o recusación de un juez de Distrito, según puede advertirse del texto del artículo 56 del proyecto.

De importante y trascendente debe calificarse lo que señala en el artículo 57 del proyecto, en el sentido de que en el escrito de recusación se deberán manifestar bajo protesta de decir verdad, los hechos que la fundamentan, pero además, exhibirse en billete de depósito la cantidad que corresponda al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en caso de declararse infundada. De no cumplirse con ello, la recusación se desechará de plano, salvo el caso de que se alegue insolvencia y en cuya hipótesis el órgano jurisdiccional hará la calificativa correspondiente y podrá exigir como garantías el importe mínimo de la multa o exentar su exhibición.

Al efecto, el correlativo artículo 250 del proyecto, determina: cuando se deseche o desestime una recusación la multa será de treinta a trescientos días de salario.

Se dice que lo anterior es importante, porque el proyecto pretende que los procedimientos de amparo no estén paralizados y que las recusaciones tengan visos de que efectivamente pudiera afectarse la imparcialidad del juzgador, pero que no se usen estos medios que a su alcance tienen las partes para entorpecer o dilatar el proceso de amparo.

Pudiera alegarse al respecto, que la exigencia de la exhibición del billete hace nugatoria esa facultad procesal que tiene a su alcance el gobernado; sin embargo, el proyecto pretende por una parte, que la causa de recusación atienda precisamente a acceder a una justicia imparcial y que de ser así, es decir, fundada ésta, bien por haberse admitido por el servidor público y acreditado, en su caso por quien la propone, para lo cual habrá de celebrarse una audiencia de pruebas y alegatos, bien por no haberse rendido el informe por el servidor público recusado, se procederá a la devolución de la garantía exhibida; además, como ya se dijo el proyecto contempla que en caso de insolvencia, el órgano de amparo que conozca o califique la recusación, tenga el arbitrio correspondiente para fijar una garantía mínima o exentar de ésta a quien promueve este derecho procesal.

En mérito a lo anterior, es posible determinar que el proyecto tiende a clarificar las obligaciones que toda autoridad de amparo debe tener al conocer del juicio de garantías y a tutelar los derechos de las partes para que la actuación del servidor público sea lo más clara posible y que no deje lugar a dudas de que la administración de justicia se realiza en forma transparente e imparcial.

Son éstos, de manera breve, algunos de los temas que se estiman importantes y trascendentes en la formulación del Proyecto de Nueva Ley de Amparo, y como podrá advertirse ello constituye realmente una nueva ley y no una reforma al texto actual, ya que no podemos apartarnos de todos y cada uno de los principios que dieron origen a la institución, porque la idea no sólo de la Comisión sino de la ciudadanía en general es hacer accesible, funcional y efectiva la tutela de las garantías del gobernado y de ninguna manera elaborar instituciones con principios diferentes que nada tengan que ver con la cultura jurídica que rige en nuestro país, ya que, no se buscan doctrinas ajenas o principios del exterior para incorporarlos en nuestra sociedad; por el contrario, si el juicio de amparo es una aportación de nuestro

país para poder establecer la convivencia en sociedad y el respeto de los gobernados a un estado de derecho y a nuestra constitución, los principios tradicionales que rigen a dicha institución sólo deben ser adecuados, modificados y revisados para la efectividad del juicio de amparo.