

# El Juicio de Amparo en el Período 1982-1988

Jorge Antonio Mirón Reyes

El presente ensayo, tiene como finalidad presentar al lector la manera como fue regulado el juicio de amparo durante el sexenio que concluyó, tratando de poner énfasis en aquellos casos en que las reformas propuestas a la legislación correspondiente, beneficiaron a la institución en estudio y, aquellas otras, que significaron un retroceso en cuanto a la eficacia de dicha institución.

En primer término, haremos notar que durante el período que nos ocupa, las diversas legislaciones que regulan la institución del juicio de amparo, fueron objeto de varias reformas, mismas que pueden condensarse en 3 períodos: la relativa al año de 1983, la de 1986 y, finalmente la del año de 1988. Evidentemente que haremos referencia particularmente a las reformas hechas a la ley de amparo, sin que dejemos de señalar las reformas paralelas que sufrieron los ordenamientos jurídicos que tienen relación con la institución que ahora estudiamos, como son nuestra Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Las reformas aludidas a la legislación de amparo, se encuentran inspiradas en dos principios fundamentales, a saber: el relativo a la pronta y expedita administración de justicia; y, el de la eficacia práctica del juicio de amparo.

Por un lado, se introdujeron normas procedimentales tendientes a reducir los trámites relativos al juicio de amparo, con el propósito claro y definido de hacer funcionar el principio constitucional de que la administración de justicia debe ser pronta y expedita; principio, que en cuanto a su cumplimiento, se hace más obligatorio en el juicio de amparo, dada la función primordial que tiene, que es la de la defensa de los derechos del gobernado consagrados en nuestra Carta Magna.

Por otro lado, y tomando en cuenta que en la práctica se ha abusado de la institución de amparo, se insertaron a la ley respectiva, normas encaminadas a sancionar a aquellos sujetos (quejosos, abogados y autoridades responsables), que con sus conductas tratan de restarle eficacia a nuestro juicio constitucional.

Nos referiremos ahora a las reformas, que a nuestro juicio, resultaron trascendentes, tanto desde el punto de vista positivo como negativo, en relación a la institución de amparo.

Una de las reformas de mayor significación producidas en el año de 1983, fue la relativa a la fijación de las multas por días de salario mínimo. Resulta claro que el espíritu del legislador fue sancionar efectivamente, y acorde a la realidad económica del país, a todos aquellos sujetos, que de alguna manera u otra, desnaturalizaban a la institución del juicio de amparo. Ante el carácter ilusorio de las multas que se establecían en la ley de amparo antes de la reforma en comento, fue necesario introducir un precepto (3 bis) que estableciera la regla general bajo la cual deberían fijarse las multas. En el precepto legal indicado, se señala que la base para la fijación de las multas es el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Evidentemente que la reforma es aceptada, pues, aunque sea formalmente, existe el propósito de erradicar prácticas viciosas, provenientes generalmente de los abogados postulantes, y que se manifiestan en el goce indebido de un derecho. Por otro lado, y al hacerse extensiva esta reforma a las autoridades responsables, se pone de manifiesto el deseo del legislador de hacer eficaz el juicio de amparo en toda su extensión.

Cabe hacer notar, que a cuatro años de la vigencia de las reformas en comento, éstas no han alcanzado su total propósito, pues, por un lado, siguen existiendo sujetos que abusan del juicio de amparo, y, por otro, sigue faltando la energía decisiva de la autoridad para materializar la hipótesis legal que ahora se comenta, no sin dejar pasar por alto, las diversas "trampas", que han puesto los abogados para evadir su responsabilidad por cuanto al pago de multas se refiere.

La única crítica que haría a esta reforma, la cual ya he externado en otros foros<sup>(1)</sup>, es que la base para la imposición de las multas debió haberse fijado atendiendo al salario mínimo del lugar donde se ventila el juicio y no

1 Conferencia sustentada en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, con la ponencia "Comentarios sobre la reforma legislativa de 1983, en materia de amparo", de la cual soy coautor. Mayo de 1986

del Distrito Federal, pues esto de alguna manera es injusto ya que existen entidades en donde el nivel de vida económica es inferior al del Distrito Federal.

Por último, cabe indicar que esta reforma se mantuvo intacta en relación a los otros períodos de reformas a las que hemos hecho referencia.

Otra reforma digna de comentar es la relativa al principio de suplencia de la deficiencia de la queja, en tratándose de leyes inconstitucionales. Antes de la reforma de 1983, privaba el sistema de que la suplencia de la deficiencia de la queja, en algunos casos era obligatoria y, en otros, facultativa. Esta regla se mantuvo en 1983, pero en relación al amparo contra leyes, particularmente cuando se tratara de leyes declaradas como inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte, dicho principio se convertía en obligatorio, por cuanto a su aplicación por parte del órgano jurisdiccional se refería. Esta reforma no resultó del todo feliz, ya que generó una contradicción con el artículo 107 constitucional, en el que se establecía que la suplencia de la deficiencia de la queja, en la misma hipótesis, era facultativa. No obstante lo anterior, ya se veía, con la reforma en comento, un intento por ir ampliando la aplicación del principio en cuestión, y tal situación tuvo su corolario con la reforma que se hizo en el año de 1986, a través de la cual se adicionó a la ley de amparo un artículo 76 bis, que vendrían a regular toda la materia relativa a la suplencia de la deficiencia de la queja, no sólo en la hipótesis del amparo contra leyes comentada, sino en otras materias, que más adelante se indicaran. Mientras tanto, es preciso señalar que esta reforma tuvo un carácter importante, pues por un lado, se precisó el objetivo del principio en estudio, pues ya no se habla de suplir la deficiencia de la demanda (queja), lo cual implicaba un término confuso, pues no se sabía que parte de la demanda debía de subsanarse, y si tal subsanación era sólo sobre cuestiones de fondo o si abarcaba también aspectos de forma. Ahora el principio se refiere a suplir la deficiencia de los conceptos de violación así como de los agravios, por cuanto a los recursos se refiera. Por otro lado, con esta reforma se eliminó el sistema de que en algunos casos la suplencia era obligatoria y, en otros, facultativa; el precepto legal adicionado estableció el carácter obligatorio de este principio. Finalmente, cabe señalar que la reforma hizo que este principio extendiera su aplicación a diversas hipótesis legales y en materias, que por la naturaleza de los derechos violados, requerían de su aplicación, como son: la penal, laboral, y la agraria. Por otro lado, este principio también se aplica, como ya se dijo, a los casos de amparo contra leyes cuando éstas son declaradas como tales por la jurisprudencia de la Corte, así como a los supuestos en que los quejosos sean menores e incapaces, como también, a los casos en que la violación cometida en perjuicio del quejoso o recurrente, los haya dejado en estado de indefensión. La crítica a esta reforma, es precisamente en relación a este último supuesto, pues de su sola redacción se aprecia su ambigüedad,

la cual genera, y ha generado, problemas en cuanto su aplicación.

Cabe advertir, por último, que esta reforma encontró su sustento en la reforma previa, producida el mismo año, al artículo 107 constitucional, al cual le fueron derogados algunos párrafos de la fracción segunda, los que quedaron considerados al tenor del siguiente párrafo: "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" <sup>(2)</sup>. Con esta reforma se eliminó la contradicción a la que aludimos en párrafos anteriores.

La reforma de 1983, vino a reactivar la figura del Ministerio Público Federal dentro del juicio de amparo. Por un lado, se estableció en la fracción V del Artículo 5o. de la ley de amparo, que el Ministerio Público Federal intervendría en todos los juicios de amparo, independientemente del interés social que revista o no el conflicto. Con tal reforma, es evidente la intención del legislador de eliminar el carácter decorativo que estaba asumiendo el Ministerio Público como parte en el juicio constitucional. Considero, que de alguna manera esta reforma se desnaturaliza, pues en lugar de establecer un carácter obligatorio a la intervención del Ministerio Público, la deja nuevamente a su libre albedrío. Sin embargo cabe hacer notar, que a la luz de la praxis, y a raíz de la reforma en comento, ha sido más patente la intervención del Ministerio Público, aun cuando sus pedimentos no contengan la solidez jurídica necesaria, para que realmente sea eficaz su participación.

Sobre este tópico, y ante la necesidad de hacer eficaz el principio consagrado en el artículo 17 constitucional, esta reforma puso énfasis en la obligación del Ministerio Público de velar por que los juicios de amparo no se detengan y que se cumplan eficazmente las sentencias de amparo, todo con el propósito de dar cumplimiento a los principios que animaron a estas reformas.

Es importante citar una reforma suscitada en 1983 que resulta totalmente congruente con el segundo de los principios que animaron a las reformas, la cual es la relativa a la fracción V del artículo 74.

Por una parte, en esta reforma se estableció, que el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia sólo serán aplicables en materia de trabajo, cuando el quejoso o el recurrente, respectivamente, lo sea el patrón. Esta es una reforma totalmente proteccionista y acorde con los lineamientos que han seguido al amparo social <sup>(3)</sup>, dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

2 Art. 107-11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Fix Zamudio y Ovalle Fabela dentro de su clasificación sectorial del juicio de amparo, han hablado del sector del amparo social, donde ubican tanto al amparo agrario como al amparo laboral. Introducción al Derecho Positivo Mexicano. UNAM. *Derecho Procesal*, p. 1329.



José Clemente Orozco

*Fusilados*

Por otro lado, esta reforma introdujo un cuarto párrafo de suma importancia pues vino a romper con una práctica viciosa que se ocultaba bajo el manto del "desahogo del rezago judicial". Antes de la reforma indicada, el término de los 300 días que se computaban para decretar el sobreseimiento por inactividad procesal, o, en su caso, la caducidad de la instancia, incluía hasta aquellos en que el quejoso o recurrente concluía su participación activa en el juicio de amparo. Evidentemente que tal situación provocó que muchos juzgadores guardaran en su cajón los expedientes a los cuales sólo les faltaba el dictado de la sentencia, para sacarlos después de los 300 días y así sobreseer el juicio, o en su caso declarar la caducidad de la instancia, no entrando en consecuencia, al análisis de fondo del asunto y así ir poco a poco "eliminando" el rezago judicial. Es de advertirse que tal situación, era a todas luces injusta y que a más de perjudicar al quejoso o recurrente, desnaturalizaba al juicio de amparo. El legislador de 1983 advirtió esta anómala situación e introdujo un 4o. párrafo a la fracción V del artículo en estudio y señaló que una vez celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para resolución, no corren los 300 días de la inactividad procesal. En otras palabras, el legislador

dejó claro que cuando el juicio quedara en el punto de que había concluido la participación activa de las partes y sólo faltara el dictado de la sentencia, que es obligación exclusiva del órgano jurisdiccional, no deben computarse los 300 días para decretar el sobreseimiento o la caducidad de la instancia, en virtud de que ya no puede haber inactividad procesal del quejoso o recurrente, pues éstos han concluido su participación en el juicio de amparo.

Una reforma más a comentar dentro del paquete que analizamos, es la que se refiere al artículo 83 fracción II. Esta reforma corresponde a las producidas en el año de 1986. Antes de ellas, no se regulaba en el artículo 83 la procedencia del recurso de revisión sobre la resolución que concedía o negaba la suspensión de oficio. El artículo 89 de la ley vigente en ese momento, dejaba ver la posibilidad de que la resolución que se dictaba con motivo de la suspensión de oficio, era impugnabile por el recurso de revisión, cuando prescribía."... Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión..." Sin embargo, esto generaba el problema de cual debía ser el criterio a seguir, si por un

lado se atendía al criterio de que dicha resolución era inimpugnabile por no establecerlo expresamente el artículo 83; o , si era impugnabile vía el artículo 89. TM conflicto práctico fue resuelto por la reforma en cuestión, pues se estableció expresamente, dentro de las hipótesis de procedencia de la revisión, que ésta sería procedente contra la resolución que concediera o negara la suspensión de oficio. El problema había quedado resuelto, además de resultar justificada la procedencia de dicho recurso, pues no tenía porque no ser recurrible la resolución en comento, atendiendo al principio de que toda resolución jurisdiccional está sujeta a la falibilidad humana.

Sin embargo en 1988, se vuelven a reformar el artículo 83 y de manera inexplicable desaparece el inciso que hablaba de la procedencia del recurso de revisión, tratándose de la suspensión de oficio, y ahora dicha resolución se convierte en irrecurrible definitivamente, con las implicaciones y consecuencias que ello puede acarrear, más en el caso de que la autoridad negase una suspensión de oficio, aun cuando se encuentren presentes algunos de los casos de emergencia previstos por el artículo 123. Vemos aquí, como ésta última reforma constituye un retroceso en esta parte procedimental del juicio de amparo.

Dos avances podemos apreciar en las reformas a propósito de los recursos de queja y reclamación.

En 1983, se adiciona el artículo 95 con una fracción XI, en la que se estableció la procedencia del recurso de queja contra el auto que concediera o negara la suspensión provisional, TM reforma fue totalmente justificada, al tenor de las consideraciones vertidas en el punto inmediato anterior. Esta reforma se fortaleció con la producida en el año de 1986, al artículo 99, en el que se mejoró el trámite procedimental de dicha queja. Al establecerse este supuesto de queja, la ley ordenaba al juez de distrito, remitir al tribunal colegiado de circuito, copias del escrito de queja, para que éste se resolviera. El tribunal colegiado se veía en serios apuros para resolver, pues, su análisis se limitaba al escrito de queja. Tal situación hacia perder eficacia a dicho recurso, pues generalmente se confirmaba la resolución recurrida. Ante tal circunstancia, en 1986 se vuelve a reformar el artículo 99, ya citado, y con mejor técnica jurídica se obliga al juez de distrito enviar al tribunal colegiado no sólo el escrito de agravios de la queja, sino además un informe con justificación con el que le permitía al tribunal mencionado resolver con mayores elementos el recurso en cuestión, dándole la eficacia que merece.

Antes de las reformas del presente año, una de las críticas que se dirigían a la ley de amparo, eran las relacionadas con la falta de reglamentación del recurso de reclamación; se dejaba tal circunstancia a la ley orgánica del poder judicial federal, siendo esto incorrecto, ya que la ley de amparo era la obligada para hacer tal regulación. Así lo apreció el legislador de 1988 y reformó el artículo 103 de la ley de amparo, en el cual, ahora, ya se

reglamenta el recurso de reclamación, salvando con ello las severas críticas, que sobre este punto, se proferían a la ley de amparo.

La reforma que a continuación comentaré, presenta una muestra de retroceso en las aspiraciones que animaron las reformas en estudio. Antes de las reformas de 1983, era una práctica común de las autoridades responsables, rendir sus informes justificados momentos antes de la audiencia constitucional, con lo cual provocaban su diferimiento, lo que a su vez se traducía en un alargamiento del juicio en detrimento del quejoso, sobre todo en aquellos casos en que se le negaba la suspensión del acto reclamado. La reforma de 1983, al artículo 149, vino a poner un freno a tal situación, pues en uno de sus párrafos estableció que cuando la autoridad responsable rindiera su informe justificado fuera de tiempo, dicho informe sólo sería tomado en cuenta si su presentación ex temporánea hubiera permitido a las otras partes conocerlo y preparar las pruebas con las que pretendieran desvirtuarlo; pero si tal situación no era así, se tenía por no rendido el informe y se hacía efectiva la presunción de tener por cierto el acto reclamado. Esta situación fue altamente beneficiosa, pues el eliminar la práctica viciosa comentada, los juicios se aceleraron y, además, se liberaba al quejoso de una carga probatoria. No obstante lo importante y provechoso de esta reforma, en 1988 se vuelve a reformar el artículo 149, y se produce un retroceso en detrimento de los principios animadores de las reformas en estudio. Así tenemos que, el actual artículo 149 establece la obligación de la autoridad responsable de rendir su informe justificado dentro de los 5 días siguientes a su notificación o, en su caso, ocho días antes de la audiencia constitucional, hasta aquí todo va bien, aun cuando deba hablarse de los 10 días; sin embargo más adelante este artículo establece que si la autoridad rinde el informe fuera de los plazos establecidos, el juez de distrito diferirá o suspenderá la audiencia constitucional, según procediera. Aquí vemos como nuevamente se vuelve a auspiciar la práctica viciosa de la responsable, pues se le vuelve a dar la oportunidad de rendir su informe cuando quiera, inclusive momentos antes de la audiencia constitucional, con los claros perjuicios que ello ocasiona, como el de restarle eficacia al principio de la pronta y expedita administración de justicia. Pero no queda ahí la crítica, sino que además el legislador mantuvo el párrafo producto de la reforma de 1983 y que fue comentado en el párrafo anterior, desprendiéndose de ello una clara contradicción en el contenido del propio precepto en cita.

Creemos que no debemos dejar pasar por alto dos reformas producidas en el presente año, que de alguna manera tienen relación con otra hecha en el año de 1983.

El artículo 163 fue reformado en 1983, y en él se estableció la obligación del quejoso de presentar su demanda de amparo por conducto de la autoridad responsable. Tal reforma fue tachada como inconstitucional pues contravenía abiertamente el contenido del artículo 107 constitucional.

Las críticas en cuestión, a mi juicio demasiado radicales fueron minadas con las reformas hechas a la Constitución en 1987 y que entraron en vigor en 1988. En dichas reformas, particularmente en la fracción XI del referido artículo 107 se estableció; "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..."<sup>(4)</sup> Con lo anterior puede verse como quedó resuelto el problema de inconstitucionalidad que por espacio de 4 años estuvo presente.

Ahora bien, en 1988 se produce una reforma en relación al amparo directo, que viene a trastocar el fundamento de dicho amparo. Se reforman los artículos 44, 158, 163, entre otros y se establece que el amparo directo ahora no sólo será procedente contra sentencias definitivas o laudos, sino que también procederá contra resoluciones jurisdiccionales que pongan fin a un juicio. Señalo que esta reforma trastoca el fundamento de este amparo uni-instancial, pues era considerado como el medio impugnativo a través del cual se revisaba la legalidad de las sentencias y, por ende, la observancia de la legislación secundaria en la resolución de conflictos. Pero ahora tal función ya no sólo es exclusiva, sino que ahora también debe resolver cuestiones estrictamente formales. Esta reforma, a mi juicio no es acertada, pues por un lado, como ya dije, se rompe el esquema diseñado para el amparo directo; pero además genera problemas de índole práctico, como el de advertir en que caso estamos frente a una resolución que pone fin al juicio, ya que no en todos los casos es fácil advertirla; así como el de limitar la capacidad de defensa del quejoso en aquellos casos en que para demostrar la ilegalidad de la resolución, debe aportar pruebas, pero como en el amparo directo no se aceptan pruebas, queda evidenciada la limitación en cuanto a capacidad de defensa que tiene el quejoso.

Resulta necesario hacer mención de una reforma ocurrida en 1988 y que causó revuelo en el foro. Esta reforma legislativa tiene su base en otra reforma que hecha a la Constitución, producida en el año de 1987. Concretamente me refiero a la competencia que se le dio a la Suprema Corte de Justicia.

Por mucho tiempo se dijo, que no resultaba lógico que nuestro más alto tribunal realizara las funciones de un tribunal casacionista, o de apelación; ya que se concretaba a revisar las resoluciones de los inferiores y a enmendar los errores en que habían incurrido. Se dijo que tal función le competía a otros tribunales, pero no así a la Suprema Corte de Justicia. Y fue así como, primero en la Constitución y luego en las leyes de amparo y en la orgánica del Poder Judicial Federal, se estableció que nuestro más alto tribunal se convertía en un tribunal constitucional, cuya función se sintetiza en resolver

cuestiones de constitucionalidad. Esto es, se erige nuestra Suprema Corte, en el órgano garante de la Constitución.

Esta reforma puede ser plausible, si partimos del supuesto que nuestro ordenamiento jurídico pretende alcanzar los adelantos que sobre la materia existen en diversos países, v. gr. Austria.

Sin embargo, no podemos estar convencidos del todo con esta reforma, pues surgen diversos cuestionamientos que no son fáciles de resolver. Por un lado se dijo, que se aliviaría el rezago judicial en la Suprema Corte. Esto pudiera ser cierto a simple vista, pero lo que realmente sucedió fue que el rezago cambió de manos, ya que no obstante la creación de diversos tribunales colegiados, éstos en número no responden al terrible rezago que desde hace muchos años existe.

Por otro lado, se dijo, que esta reforma le devolvería al máximo tribunal su investidura de constitucionalidad. A mí me parece que esta situación no concuerda con nuestra realidad, ni con el contenido de nuestra Constitución. Nuestra Carta Magna contiene una serie de normas programáticas cuya aplicación, en el mayor de los casos, es por vía intermediarios y no de manera directa, de tal manera que ante tal situación, los conflictos constitucionales se reducen. En otras palabras, mientras nuestras normas constitucionales requieran para su aplicación leyes secundarias, la función constitucional de la Corte cada vez más será reducida; pero en la medida en que la aplicación de los preceptos constitucionales sea directa, la intervención del tribunal constitucional será mayor y necesaria. Con lo que concluimos que para que la función dada a la Suprema Corte de Justicia pueda ejercitarse con toda eficacia, debe pugnarse por implantar en nuestro sistema constitucional, la teoría de la aplicación directa de la Constitución.

Finalmente, cabe establecer que tanto en la Constitución, como en la ley de amparo y en la ley orgánica del poder judicial federal; se reconoció a la Corte una facultad de atracción a través de la cual de oficio o a petición del Procurador General de la República, podrá atraerse asuntos de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, para resolverlos bajo el argumento de la importancia y trascendencia del asunto, respecto de los intereses de la Nación.

Del esbozo genérico que se ha hecho de las diversas reformas ocurridas durante el presente sexenio, puede advertirse como unas resultaron acordes con los principios que las animaron, pero otras vinieron a echar por tierra el grado de avance que se había logrado, constituyendo de esta manera parches a la ley, alejados de toda lógica y coherencia, y que nos hacen preguntarnos ¿por qué fue rechazado el proyecto de la nueva ley de amparo, elaborado en 1987 por personas especialistas en la materia, y qué venía a reforzar a la institución del juicio de amparo?