

## **DIAGNÓSTICO CIUDADANO Y PROBLEMARIO DEL FORO III “FEDERALISMO JUDICIAL”\***

SUMARIO: I. *Diagnóstico ciudadano*. II. *Problemario del Foro III. “Federalismo judicial”*.

### I. DIAGNÓSTICO CIUDADANO

#### *Mesa de trabajo número 1: órganos y mecanismos de control constitucional local*

Sin entrar, por el momento, en discusiones de mayor alcance y profundidad respecto de los límites de la función judicial en materia constitucional o de la capacidad de los poderes judiciales de las entidades federativas para resolver conflictos de esta naturaleza, la percepción ciudadana más generalizada es que cuando se viola alguna norma jurídica plasmada en las Constituciones locales —incluso aquellas violaciones de derechos fundamentales de los ciudadanos— los tribunales superiores de justicia de los Estados y los demás órganos jurisdiccionales o administrativos dispuestos para su defensa en el ámbito local, son altamente ineficaces, sobretodo cuando se trata de actos dictados o ejecutados por órganos de la propia autoridad local.

Asimismo, debemos señalar que el modelo de control constitucional vigente en nuestro país obedece a un modelo centrado, en donde un solo órgano como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, detenta de manera exclusiva la competencia para dirimir conflictos de orden constitucional e interpretar la Constitución federal. Esta situación ha propiciado que paulatinamente diversas entidades federativas hayan in-

\* Evento que forma parte de los foros temáticos organizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el marco de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano. Este foro tuvo lugar el día 26 de agosto de 2005, con sede en la Universidad Panamericana, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco. Información obtenida, con previa autorización, de la página de Internet <http://www.scjn.gob.mx/ReformaJudicial/>.

curcionado en la creación de órganos y mecanismos de control de la constitucionalidad local, lo que obviamente propicia diversas tensiones entre los órganos y las instituciones de los distintos niveles de gobierno, mismas que son la materia de discusión en esta mesa de reflexión para debatir las soluciones y proponer las más adecuadas a nuestro tiempo.

De la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*, que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2003, se desprende que existe una seria preocupación, proveniente de manera especial de funcionarios y empleados de los poderes judiciales locales y de abogados postulantes, respecto a una disminución de la autonomía jurisdiccional de los estados, pues con el actual sistema de competencias federal y locales, se impide un adecuado desarrollo de los poderes judiciales en las entidades federativas y se propicia una dependencia indebida de éstos hacia las autoridades federales. Además, se genera una carga innecesaria de asuntos tanto a los órganos jurisdiccionales locales cuando actúan en auxilio de los tribunales federales, como al más alto tribunal de la nación respecto de los amparos en revisión.

Finalmente, algunas ponencias señalan que no es necesario impulsar una reforma constitucional para que las entidades federativas puedan constituir salas o tribunales constitucionales dentro o fuera de sus poderes judiciales, toda vez que ello no se desprende del texto del artículo 105 de la carta magna.

*Mesa de trabajo número 2: Autonomía de los poderes judiciales de las entidades federativas frente al amparo indirecto*

Del total de propuestas relativas al tema *federalismo judicial*, enviadas a la Consulta Nacional, el 34% versó sobre aspectos relativos al amparo directo, lo que coloca esta preocupación en la segunda en importancia de entre quienes formularon propuestas sobre este rubro. De la misma manera, podemos señalar que el 31% labora en los poderes judiciales locales, el 18% son miembros del Poder Judicial de la Federación, el 17% son abogados independientes, el 10% estudiantes universitarios y el resto se distribuye entre las barras, colegios y asociaciones, los ciudadanos en general, profesores universitarios y poderes ejecutivos locales. Del mismo modo, podemos señalar que el 37.9% se inclina a temas relacionados con el *centralismo judicial*, el 32.5%, a asuntos concernientes al *amparo para efectos*, el 26.5% al *trámite y resolución del juicio* de amparo directo y del *recurso de revisión*, el 1.8% a

la facultad que tienen los tribunales colegiados de circuito para estudiar los conceptos de violación en los que se plantea la *inconstitucionalidad de leyes* y el 1.20% restante, se refiere a la *desaparición o proscripción del juicio de amparo directo*.

Ahora bien, los ciudadanos que formularon propuesta en el rubro del centralismo judicial, resaltaron de manera general que debe propiciarse un federalismo judicial bajo el estricto respeto de la esfera jurídica de las entidades federativas, fundamentalmente con relación a la actuación de los tribunales colegiados de circuito, en donde hay que diferenciar los controles de constitucionalidad y legalidad que tienen el juicio de amparo y fomentar la descentralización de competencias del Poder Judicial de la Federación para ser otorgados a los poderes judiciales locales, por lo que se propusieron las siguientes reformas legislativas:

- Reformar la Constitución federal para establecer que corresponde a los tribunales de las entidades federativas resolver los conflictos sobre la aplicación de sus leyes, cuyas resoluciones serán definitivas e inatacables, incluso respecto del juicio de amparo directo.
- Adicionar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un cuarto párrafo en el que se disponga que las controversias sobre la aplicación de la legislación civil, penal, laboral, electoral y administrativa de los Estados serán resueltas hasta su última instancia por los tribunales locales. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables, salvo que en las mismas se contengan una violación directa y expresa a la Constitución Federal, en cuyo caso resolverá la Suprema Corte, o bien los tribunales colegiados.
- Modificar el artículo 107, fracción III, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de suprimir el juicio de amparo directo en materia civil, familiar y mercantil en materia común, con el objeto de que en las entidades federativas se resuelvan en última instancia estas materias; reformándose, por consiguiente, las Constituciones locales para incorporar órganos de control constitucional y/o medios de control constitucional, como, por ejemplo, la creación de un Tribunal Constitucional, una Sala Constitucional en los tribunales superiores de Justicia, que conocerán, entre otros, de un juicio de amparo local.
- Reformar el artículo 103 constitucional y el 37 de la Ley de Amparo, para establecer “competencia concurrente” entre los tribunales colegiados de circuito y las salas de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa, para que conozcan del amparo

directo por violaciones a la garantía de legalidad, siendo optativo para los ciudadanos el optar por una u otra vía.

- Abolir el amparo directo en asuntos de poca entidad o de características de mínima trascendencia social.
- Eliminar el amparo directo en materia civil, administrativa, laboral y agraria, a efecto de que los tribunales de las entidades federativas decidan en dichas materias, y que sólo subsista el amparo en asuntos civiles que excedan de cierto monto, o en materia penal, cuando se trate de delitos graves.

Por otra parte, se destacó por la ciudadanía, que por la aplicación del principio de estricto derecho y aunado a la práctica judicial de no sustituir directamente a las autoridades responsables, se ha provocado un abuso del juicio de amparo directo, lo que incide en reenvíos constantes y recurrentes, alargando el trámite del amparo directo, con la consecuente incertidumbre jurídica, lo que evidentemente es contrario al principio de la garantía de acceso a los órganos jurisdiccionales y de eficacia de las sentencias que tutela el artículo 17 constitucional.

Asimismo, la ciudadanía percibe que en los poderes judiciales locales existe corrupción, que sus procedimientos son lentos e ineficaces, amén de que existe influencia política sobre ellos al resolver los asuntos que se someten a su consideración por parte de los otros poderes, por lo que se propone que se reforme la Constitución para que el Poder Judicial federal se haga cargo de resolver los conflictos que se susciten en las entidades federativas.

Ahora bien, en cuanto a los supuestos de procedencia del juicio de amparo directo, así como del recurso de revisión que procede en contra de las sentencias dictadas en dicho juicio, la ciudadanía considera que se deben ampliar en los siguientes casos.

- Establecer la procedencia del amparo directo en favor de la víctima u ofendido contra la resolución de segunda instancia que decreta el sobreseimiento en la causa penal.
- Crear la figura del recurso de revisión penal en amparo directo para legitimar al Ministerio Público para combatir la sentencia definitiva que se dicte en el procedimiento penal, en nombre y en representación de la víctima o el ofendido.
- Reformar el artículo 104, fracción I-B, constitucional para contemplar el supuesto de procedencia del juicio de amparo directo en favor del particular contra la resolución dictada en el recurso de re-

visión fiscal por violaciones contenidas en ésta o en el procedimiento.

- Adicionar el artículo 158 de la Ley de Amparo para que la víctima o el ofendido por algún delito este legitimado para promover juicio de amparo cuando se afecten sus defensas, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.
- Establecer la procedencia del juicio de amparo en favor de los familiares de los desaparecidos en la llamada “guerra sucia”, para obligar a la autoridad a realizar toda medida que conlleve a demostrar el paradero de dichas personas.
- Consagrar la procedencia del amparo por violación a los derechos reconocidos en los tratados internacionales.
- Consagrar la procedencia del amparo respecto de los llamados intereses difusos y colectivos.
- Reformar la Constitución para establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda acudir ante un tribunal federal a efecto de solicitar el amparo por violaciones en el procedimiento en el cual forme parte, ya que después de todo dicha autoridad es la que vela por el bienestar de una sociedad determinada en la esfera de su competencia.

#### *Revisión en amparo directo*

- Reformar la Ley de Amparo para legitimar a los órganos que intervinieron, en la creación, promulgación y publicación de las normas impugnadas, así como la concertación y aprobación de los tratados internacionales, para interponer el recurso de revisión en contra de los pronunciamientos que sobre la constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos pronuncien los tribunales colegiados de circuito.
- Modificar la tesis jurisprudencial 22/2003 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “revisión en contra de las sentencias de amparo directo e indirecto los órganos judiciales y jurisdiccionales, inclusive los del orden penal, carecen de legitimación para interponerla”, a efecto de legitimar a las autoridades judiciales del orden penal, como responsables en el juicio de amparo, para interponer el recurso de revisión.
- Reformar el artículo 87 de la Ley de Amparo para facultar a las autoridades responsables para promover el recurso de revisión contra

las sentencias que afecten directamente el acto que de ellas se haya reclamado.

- Reformar la Ley de Amparo para que los quejosos puedan interponer el recurso de revisión cuando en la sentencia sea evidente la errónea aplicación de la ley, la jurisprudencia o la apreciación de las pruebas.
- Reformar los artículos 84, fracción I, inciso a, y 83, fracción V, ambos de la Ley de Amparo para que proceda el recurso de revisión en amparo directo, en tratándose de decretos administrativos y acuerdos generales para que así la Suprema Corte sea quien se pronuncie en definitiva y establezca la jurisprudencia.
- Adicionar la Ley de Amparo para incorporar el recurso de revisión extraordinario como un medio que sería procedente si se demuestra que han existido errores en el análisis y en la resolución que se haya dictado, que técnicamente sea inadmisibile, por ser una resolución que está en contra de las constancias procesales o bien, porque se dejaron de valorar algunos agravios trascendentales, alguna jurisprudencia obligatoria, alguna ley o algún principio general del derecho, que deje en estado de indefensión al gobernado.
- Adicionar a la Ley de Amparo el supuesto de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, cuando se advierta que la ejecutoria dictada por el tribunal colegiado no analizó, en su esencia, el acto reclamado, dejando sin defensa al recurrente, al haber analizado sus conceptos de violación en forma superficial.
- Reformar la Ley de Amparo para permitir a la autoridad responsable que interponga la revisión adhesiva en el amparo que promueva el particular.
- Por otra parte, como el litigio final ante un tribunal colegiado de circuito puede iniciar merced a un recurso de revisión que promuevan las autoridades, será menester crear por simetría con el esquema del juicio de amparo legalidad, la posibilidad de una revisión adhesiva de los particulares, lo cual implicaría reformas al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En otro orden de ideas, la ciudadanía considera que el procedimiento para presentar la demanda de amparo ante la autoridad responsable representa para esta última serias limitaciones de índole material, si se toma en cuenta que los órganos jurisdiccionales locales carecen de la infraestructura y recursos humanos, materiales y económicos con que cuenta el Poder Judicial de la Federación y que, por lo mismo, la deno-

minada “jurisdicción concurrente” representa más que un apoyo a las autoridades federales, una pesada carga para los poderes judiciales de los Estados.

En ese mismo tenor, la ciudadanía considera que la Ley de Amparo no ha sido suficientemente reformada para mejorar el trámite y resolución del juicio de amparo directo.

Finalmente, el 1.20% de la ciudadanía considera que el juicio de amparo ha sido usado por algunos litigantes para proteger a los delincuentes, por lo que se propone proscribir el amparo directo, para que en su lugar se implementen sanciones contra quien actúe ilegal e inmoralmemente, trátase de un servidor público o de particulares que utilicen pruebas falsas o cualquier método para hacerse de bienes que no son suyos, dejando a los tribunales colegiados la facultad para resolver recursos de revisión derivados de los juicios de amparo indirecto.

### *Mesa de trabajo número 3: Fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales en las entidades federativas*

La amplitud temática de la *Reforma judicial* a la que convocó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2003, incluyó aspectos fuertemente vinculados con la revisión normativa, estructural y funcional de los órganos de administración de justicia en los estados de la República mexicana, sobre los cuales haremos referencia en esta mesa denominada *Fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales en las entidades federativas*, tratando de contestar las siguientes preguntas: ¿qué debemos hacer desde el ámbito local, para materializar o consolidar un auténtico federalismo judicial?, ¿cómo podemos fortalecer y eficientar los poderes judiciales de las entidades federativas? Del resultado que arrojó la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*, en estos temas se percibe la existencia de una serie de problemas que rodean a los poderes judiciales locales, los cuales podemos clasificar en cuatro grupos dependiendo de las soluciones que se proponen: 1) autonomía e independencia institucional y económica de los órganos de administración de justicia; 2) profesionalización y modificación de actitudes del factor humano del Poder Judicial local, lo que incluye modificar el sistema de selección y reclutamiento del personal judicial, modernizar los sistemas de capacitación y especialización judicial, crear indicadores para la evaluación de su desempeño y la aplicación de sanciones a los servidores públicos que incurran en alguna falta.

Un tercer grupo de problemas lo encontramos en la infraestructura, que implicó tanto bienes muebles e inmuebles como bienes tecnológicos y de la información que generan o reciben los órganos de administración de justicia, y aunque la mayoría de las propuestas en este aspecto señalaron como causa principal de los problemas de infraestructura, lo limitado que pueden ser los presupuestos judiciales locales y/o su deficiente administración.

Del mismo modo, un gran número de ellas, señalaron acciones que pueden llevarse a cabo con los presupuestos actuales y procurar, inmediatamente, un mejoramiento sustancial de la imagen de los juzgados, tribunales y de los funcionarios judiciales, mejorar las instalaciones y el servicio que prestan y utilizar herramientas modernas para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Por último, la percepción ciudadana señaló una cuestión de la que adolecen de manera general los sistemas de impartición de justicia en los estados de la República mexicana, se trata de la organización y funcionamiento de sus órganos, instituciones y mecanismos de trabajo. Destacaron, entre otras, la propuesta generalizada de la especialización por materia de los órganos judiciales, la creación de Consejos de la Judicatura local, favorecer una mayor participación ciudadana en las tareas judiciales y agilizar los procedimientos como la notificación para que no sean tal largos y costosos los juicios.

### *Autonomía e independencia*

Tras la añeja discusión sobre si la causa raíz de los problemas del federalismo judicial y de los poderes judiciales locales en general está en su origen liberal, en donde el juez se constituía exclusivamente como el medio a través del cual el Poder Legislativo decía el derecho o el Poder Ejecutivo simplemente lo aplicaba y sin olvidar el precedente federalista de los Estados Unidos de Norteamérica con su enorme influencia sobre México, nuestro país ha oscilado históricamente en una lucha de fuerzas entre las competencias originarias y derivadas concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las entidades federativas y la Federación.

En este sentido, el fortalecimiento de los poderes judiciales locales se impone como una forma institucional para consolidar el Estado de derecho y el Estado constitucional mexicano. En principio, porque la división de poderes fue diseñada como un mecanismo de equilibrio y control para él y en segundo lugar porque pese a que la unidad jurisdiccional debe prevalecer frente a las diferencias regionales, se trata de un acto

legítimo del ejercicio de la soberanía. En segundo lugar, porque el sistema federalista implica que los poderes originarios emanen de los estados y no al revés, como actualmente funciona nuestro sistema constitucional.

Mucho se menciona en las propuestas presentadas, la dependencia política y económica de los poderes judiciales locales frente a los poderes ejecutivo y legislativo locales, y frente a los poderes públicos federales. Se trata de una cultura jurídica centralista y de control, que desde la cúpula del gobierno que se ejerce sobre ellos.

Evidentemente, las tendencias de las soluciones propuestas son las de erradicar los obstáculos materiales y legales que impidan al Poder Judicial ejercer su presupuesto con libertad (por supuesto, con los debidos controles de rendición de cuentas), de elegir a sus integrantes sin presiones políticas o partidistas, sin influyentismo o compadrazgo, y en donde las relaciones entre órganos del Estado, sea de respeto y cooperación.

De entre las acciones sugeridas por la ciudadanía para erradicar este problema se impusieron cinco grandes temas que tratar:

- 1) Crear un nuevo marco jurídico para otorgarle mayores atribuciones a los poderes judiciales locales, o en sentido inverso, restárselas a los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de la República, para restablecer el valor jurídico-político de dichos poderes.
- 2) Dotar de independencia económica a los poderes judiciales locales, mediante el establecimiento formal o material de un porcentaje fijo del presupuesto de egresos del Estado y un autogobierno para su administración.
- 3) Creación de Consejos de la Judicatura local en todas las entidades federativas, o en su caso, creación de órganos de administración que les permitan a los órganos jurisdiccionales realizar sus tareas sin distracciones administrativas o de operación.
- 4) Mejoramiento sustancial del factor humano de los poderes judiciales, modernizando los sistemas de reclutamiento y selección del personal judicial, sin la intervención o injerencia de otros poderes públicos, y;
- 5) Una reordenación orgánico-funcional bajo el principio de especialización de los juzgados y tribunales por materia.

### *Autonomía económica*

Sobre el tema de autonomía económica o presupuestaria, la mayoría de los ponentes en la Consulta Nacional considera que existe una de-

pendencia económica del Poder Judicial tanto federal como local, respecto de los otros poderes públicos en sus respectivos ámbitos de influencia, lo que no sólo afecta el principio División de Poderes establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las equivalentes del resto de la entidades federativas, sino que además, debilita la autonomía de sus decisiones y de su gestión.

Al respecto, algunos participantes proponen aumentar el presupuesto destinado al Poder Judicial, lo que supone, necesariamente, reformar la Constitución federal y la legislación secundaria.

En este orden de ideas el concepto de “autonomía económica del Poder Judicial” presenta diversas interpretaciones, de que mientras algunos consideran que para alcanzarla se debe establecer la posibilidad de que el Poder Judicial gestione de manera directa y sin intervenciones su presupuesto con el Poder Legislativo, para otros, es necesario asignar al Poder Judicial un porcentaje fijo del producto interno bruto (PIB) o de los presupuestos de egresos (federales y estatales). Además hacen hincapié, en que en ningún caso se podrán reducir estos porcentajes, a menos que existieran circunstancias que así lo ameritaran, caso en que sería el mismo Poder Judicial quien determinaría los montos de disminución así como los rubros que serían afectados.

Se debe destacar la aportación de algunos participantes, en el sentido de que el proyecto de presupuesto que elabore el Poder Judicial debe acompañarse de sus planes de trabajo; o bien, que en dicha propuesta se establezca una partida destinada a implementar programas de modernización, capacitación, evaluación de desempeño, productividad, rendimiento y eficacia de los órganos jurisdiccionales.

Los participantes también han solicitado que se establezcan órganos que transparenten y verifiquen el ejercicio de las partidas destinadas al Poder Judicial.

Incluso, hay algunas propuestas que señalan que es necesario ampliar esta autonomía económica al resto de los tribunales administrativos.

Hay un sector de los participantes que estima que otorgar autonomía económica al Poder Judicial violentaría al sistema constitucional mexicano, puesto que se invadirían esferas de acción propias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Es por ello que podemos formular al foro las siguientes preguntas: ¿cuánto necesita el Poder Judicial (federal o local) para ser realmente autónomo?, ¿faltan recursos para mejorar el desempeño del Poder Judicial o lo que se necesita es una mejor política distributiva de los mismos?

*El factor humano de los poderes judiciales locales*

No sin razón, el factor humano representó para la *Consulta Nacional* el tema de mayor participación en todos los ámbitos y sectores de la ciudadanía, lo anterior se debe principalmente a que la percepción social respecto de la relaciones que existen entre el funcionario judicial, tanto jurisdiccional como administrativo, y el justiciable, no son las mejores y por el contrario, se observa que este vínculo se ha distorsionado hasta llegar al grado de temerle al funcionario judicial. Lo anterior se debe en parte al desconocimiento de la función judicial propiamente dicha pero, por otro lado, también tiene su origen en casos reprobables que se han suscitado, ya sea en su propia experiencia o de aquellos que son del conocimiento público.

Consecuentemente, se tiene la sensación de que los juzgadores y demás personal operativo presentan un bajo nivel cultural y ético, lo que a su vez propicia corrupción e impunidad en el fuero común. A su vez, el trato grosero o prepotente de los secretarios, la falta de inmediatez de los jueces en el proceso, la falta de especialización en asuntos cuya naturaleza requiere de conocimientos específicos para decidir sobre la materia, la falta de mecanismos para reclamar la responsabilidad de los funcionarios y la ausencia de una política de rotación o readscripción de plazas frente al principio de inamovilidad judicial sin olvidar la falta de un sistema de ascensos escalonado que impulse, respectivamente, la carrera judicial y el servicio civil de carrera entre los trabajadores judiciales, éstos son solo algunos de los problemas que hay que enfrentar de manera urgente.

Las soluciones que se propusieron pueden ser agrupadas en los siguientes rubros:

- a) Reclutamiento (vinculación con las universidades), selección, nombramiento y capacitación de los funcionarios judiciales.
- b) Carrera judicial y desarrollo profesional (servicio civil de carrera).
- c) Remuneración, indicadores de evaluación y sistemas de solución de conflictos.

No obstante, el denominador común en las propuestas fue el generar mayor contacto entre universidades y los tribunales superiores de Justicia de las entidades federativas para reclutar solo a los mejores alumnos, permitiendo así la profesionalización del Poder Judicial. Realizar y ser más estrictos en los exámenes teóricos y prácticos de oposición, así como en exámenes psicométricos para los aspirantes a ocupar algún cargo dentro de la judicatura. Evaluar al personal judicial a través de una

Comisión de la Judicatura integrada por funcionarios de los poderes judiciales locales por abogados de reconocida honorabilidad y destacados profesores universitarios. Reformar las leyes orgánicas de los poderes judiciales estatales a fin de implementar la carrera judicial y el servicio civil de carrera en todas las entidades federativas.

### *Infraestructura inmobiliaria y tecnológica*

En materia de infraestructura separamos aquellas propuestas que no son apropiadas para entablar un debate, por ejemplo, propuestas que sugieren la creación de órganos jurisdiccionales específicos como más juzgados en Manzanillo o en Colima, pues la discusión no está en si a Manzanillo o a Colima les hace falta un juzgado, pues todos en parte debiéramos estar de acuerdo con ello, sino que debemos preguntarnos si el Poder Judicial local tiene una política judicial respecto a la creación de nuevos órganos o si ésta se sigue estrictamente, o en su caos, si tiene un límite ya sea demográfico o territorial.

Un lugar común dentro de las propuestas fue reclamar más presupuesto para solucionar los problemas de infraestructura en los poderes judiciales, pues lo limitado del presupuesto y su mala administración suele ser el pretexto más utilizado para justificar (si es justificable) lo reducido de los espacios en donde se instalan los juzgados y tribunales y genera, en muchas ocasiones, una impartición de justicia deficiente y tardía; problema que se agrava cuando pensamos en el costo de introducir soluciones tecnológicas.

Las posibles soluciones que se propusieron podemos agruparlas en los siguientes temas:

- Rediseño de la estructura orgánica de los tribunales superiores de justicia y de sus procesos, para implementar nuevas tecnologías como: bases de datos de los justiciables para el seguimiento de la ejecución de la sanción, controles de expedientes, notificaciones electrónicas, etcétera.
- Modernizar la legislación que regula la administración de justicia para evaluar y adecuar las estructuras y funciones del Poder Judicial local.
- Consolidar el sistema de seguridad nacional vinculándolo a los poderes judiciales locales.
- Actualizar la normativa en los diversos trámites y procedimientos de los juzgados en tres aspectos fundamentalmente: espacio de

trabajo de los juzgados civiles y familiares; movimientos dentro del juzgado para el desahogo de pruebas y mayor dignidad en los roles de conducta de los funcionarios.

### *Organización y funcionamiento*

Resulta conveniente propiciar en esta mesa, una revisión del sistema judicial que se establece por cada régimen constitucional para sus respectivos poderes judiciales, así como las tensiones que se crean respecto del sistema federal. Lo anterior resulta obvio, en tanto que el funcionamiento orgánico, institucional y funcional de un Poder Judicial es tan complejo, que tendríamos que analizar todos y cada uno de sus componentes para entender con exactitud cómo funciona cada subsistema.

En este orden de ideas, la organización y el funcionamiento de la estructura orgánica de los poderes judiciales locales, tal vez sea el aspecto de mayor preocupación para los integrantes de dichos poderes judiciales, pues las soluciones de carácter general que podrían aplicarse sin la atención debida a sus especificidades, podría invadir incluso aspectos como la independencia o soberanía de alguna entidad federativa.

No obstante, hay problemas comunes como la falta de especialización por materia de juzgados y tribunales; la insuficiente y en ocasiones mal diseñada creación o supresión de órganos jurisdiccionales; la falta de fiscalización o supervisión de los funcionarios judiciales para una mejor rendición de cuentas; la injustificada prolongación de los procesos; lo confusas e ininteligibles que pueden ser las sentencias y la constante falta de mecanismos para que sean ejecutadas.

De las propuestas recibidas podríamos agrupar sus soluciones de la siguiente manera:

- Revisar las etapas procesales de los diferentes juicios, fundamentalmente de los de orden penal en donde es necesario un juez de instrucción y otro de cumplimiento de sentencia, modificando las atribuciones de los ministerios públicos y del Poder Ejecutivo en materia de ejercicio de la acción penal y de modificación de condenas.
- Definir si los juicios de legalidad deben terminar ante los órganos judiciales locales o permanecer bajo el sistema actual del amparo directo.
- Otorgarle mayor participación a la ciudadanía en la toma de decisiones de los poderes judiciales locales.

- Relevar de las funciones administrativas a los jueces, ya sea a través de un secretario administrativo o una figura que dependa del Consejo de la Judicatura Local.

### *Facultad de iniciar leyes por el Poder Judicial*

En términos generales podemos señalar que, los participantes en este tema consideran que debe plantearse un nuevo esquema de atribuciones para los poderes que conforman del Estado mexicano, pues su estructura actual, plasmada en nuestra carta magna y en las las Constituciones estatales, no responde a los nuevos requerimientos de la dinámica social; en otras palabras, que el principio constitucional de división de poderes debe ser reinterpretado para que pueda regular, eficazmente, el nuevo acomodo del sistema de pesos y contrapesos que opera en nuestro país.

En este sentido, algunos de los ciudadanos participantes en este tema se han manifestado a favor de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar al Poder Judicial, tanto federal como local, la facultad de formular iniciativas de ley; sin embargo, esta visión general se ha diversificado bajo lo que se cree deberían ser los alcances de esta nueva atribución. Algunos participantes se inclinan por otorgar una facultad amplia al Poder Judicial, es decir, que pueda formular iniciativas de ley en cualquier materia, otros en cambio, optan por que dicha facultad sea limitada a la esfera de su competencia, lo que supone que el Poder Judicial formule iniciativas de ley únicamente en cuestiones relacionadas con su estructura orgánica, el juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, o en aquellos casos en los cuáles previamente se hubiera formulado una declaratoria general de inconstitucionalidad, entre otros.

Otro sector de participantes plantea la posibilidad de que no sólo se faculte al Poder Judicial para formular iniciativas de ley, sino que además pueda proponer reformas, decretos y ejercer el control previo de constitucionalidad sobre aquellas iniciativas de ley que pudieran ser tachadas de inconstitucionales.

En un sentido diametralmente opuesto, hay participantes que no están de acuerdo en facultar al Poder Judicial para formular ningún tipo de iniciativas de ley, pues consideran que con ello se quebrantaría el principio constitucional de la división de poderes.

Otros sectores de la ciudadanía proponen implementar mecanismos que de manera conjunta a los ya establecidos en la legislación mexicana procuren el fortalecimiento del Estado de derecho, como por ejemplo:

otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de derogar aquellas leyes cuya inconstitucionalidad haya sido previamente declarada por ésta, incluso antes de que se integre jurisprudencia al respecto.

Al parecer, la problemática radica aún en determinar si en realidad otorgar la facultad de iniciativa para el Poder Judicial fortalecería el principio de división de poderes, o si con los mecanismos existentes y el establecimiento de otras atribuciones (que no necesariamente implica otorgar al Poder Judicial la facultad de iniciar leyes) se pueda llegar a fortalecer dicho principio de división de poderes y por lo tanto, responder así a las nuevas necesidades del país y del nuevo equilibrio entre poderes.

#### *Mesa de trabajo número 4: Otras facultades jurisdiccionales del Poder Judicial local*

La Consulta Nacional realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación recogió una preocupación que ha estado presente a lo largo de la historia político-jurídica de nuestro país: alcanzar la armonía y el equilibrio entre las competencias del orden federal y el orden local como objetivo del sistema federal plasmado en nuestra ley fundamental desde 1824. Esa preocupación por la consolidación de un sistema federal más cooperativo se manifiesta, en particular, en el tema de la función jurisdiccional que desempeña el Estado. La principal inquietud en este tópico radica en que la labor jurisdiccional que realiza el Estado se desarrolle de manera tal, que se tenga presente, por un lado, la esfera de soberanía de las entidades federativas y, por otro, la Federación como el principio de unidad de la estructura política del Estado.

Corresponde en este espacio expresar la problemática planteada por los participantes de la Consulta Nacional por lo que hace a “Otras facultades jurisdiccionales del Poder Judicial local”, en virtud de la importancia que revisten éstas para el fortalecimiento del federalismo judicial. Así pues, la discusión se centra en tres temas: la jurisdicción concurrente, la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales locales emitan criterios de interpretación a través de jurisprudencia obligatoria y la función jurisdiccional en el orden municipal.

#### *Jurisdicción concurrente*

La jurisdicción concurrente, entendida como la facultad otorgada a jueces y tribunales de distinto fuero o competencia, para conocer del ini-

cio de un juicio por motivos especiales de tiempo o de lugar, se manifestó en la Consulta Nacional como una preocupación, principalmente, de las entidades federativas. De esta manera, más del 50% de los participantes que presentaron propuesta en el tema de jurisdicción concurrente en materia de amparo provienen de los abogados litigantes de diferentes estados de la República, quienes manifiestan la inconveniencia de eliminar la jurisdicción concurrente, pues consideran que tal situación dificultaría a los justiciables la defensa de sus derechos, en virtud de que la actual distribución de circuitos judiciales de los tribunales federales y la orografía propia de los Estados, representan hoy por hoy un problema de acceso a los órganos federales que imparten justicia en las distintas entidades federativas. Otro planteamiento de este sector tiene que ver con la posibilidad de revisar la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley de Amparo, porque consideran que limita la jurisdicción concurrente prevista constitucionalmente en el artículo 107, fracción XII.

La jurisdicción concurrente en materia mercantil es un tema que divide la opinión de juzgadores tanto locales como federales. Por un lado, los órganos jurisdiccionales locales —cuya participación representó el 54% de las propuestas— manifiestan su preocupación por la negativa sistemática de los órganos federales para admitir las demandas de juicios ejecutivos mercantiles cuando se afecta el interés particular, en virtud de que esta situación les provoca una saturación que excede su capacidad, dado las condiciones de infraestructura, recursos humanos y materiales con que cuentan para hacer frente a su carga habitual de trabajo. Mientras que la perspectiva del Poder Judicial de la Federación en cuanto a esta problemática, es que los asuntos de jurisdicción concurrente en materia mercantil deben ser competencia de los órganos jurisdiccionales locales, pues estiman que su conocimiento a nivel federal los distrae del estudio de asuntos de constitucionalidad. Cabe mencionar que la participación del Poder Judicial de la Federación representa el 15% de las propuestas presentadas en esta materia.

### *Jurisprudencia local*

La totalidad de las propuestas en este tema provienen de las entidades federativas, principalmente, de miembros de los órganos del Poder Judicial local, sin dejar de mencionar la participación que tuvieron los abogados litigantes, así como los académicos. La problemática es única y la propuesta contundente: es necesario facultar a los tribunales superiores para que puedan emitir jurisprudencia respecto de leyes locales, a

fin de que puedan establecer una directriz interpretativa que brinde seguridad jurídica al justiciable en el ámbito estatal.

### *Justicia municipal*

El municipio, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, motivó la participación en esta Consulta Nacional por lo que hace a su escaso e improvisado desarrollo de la función jurisdiccional. Llama la atención de los participantes que siendo éste el nivel de gobierno que mayor incidencia tiene en la vida diaria de los gobernados, se encuentre tan descuidado en cuanto a su sistema de justicia. En consecuencia, las propuestas en esta materia tienden a fortalecer la justicia municipal, como el orden de gobierno más sensible de la realidad social a través del establecimiento de un marco jurídico integral que tome en consideración la relación del municipio con las entidades federativas y con la Federación así como la posibilidad para los gobernados de acceder a una justicia más próxima y expedita impartida por personal debidamente calificado.

Como puede observarse, el fortalecimiento de las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial local se encuentra directamente relacionado con la consolidación del federalismo judicial. Lo anterior ha sido evidenciado por los abogados litigantes que como representantes de los justiciables, han manifestado la preocupación de contar con las vías necesarias para la defensa de los intereses de sus representados así como de los propios órganos jurisdiccionales locales, que meridianamente han expresado que las condiciones bajo las cuales desempeñan su labor jurisdiccional, no son las más óptimas en el marco de una reforma integral y coherente del sistema de administración de justicia.

## II. PROBLEMARIO DEL FORO III. “FEDERALISMO JUDICIAL”

### *Mesa 1*

#### *Problema 1*

Para aspirar a un verdadero federalismo judicial, es precisa una revisión profunda de la distribución de competencias entre los ámbitos jurisdiccionales federal y local, que permita que las autoridades judiciales de las entidades federativas cuenten con facultades para resolver sobre constitucionalidad local.

### *Propuestas:*

- 1) Otorgar competencia a los tribunales superiores locales, funcionando en pleno, para que sean los tribunales constitucionales estatales.
- 2) Establecer una sala constitucional, integrada en los tribunales superiores de los estados.
- 3) Desconcentrar la Suprema Corte de Justicia con la creación de cinco salas regionales.

### *Problema 2*

Las autoridades judiciales de las entidades federativas no tienen facultades para resolver sobre asuntos de constitucionalidad, por lo que cualquier violación a la norma fundamental sólo puede ser subsanada a través del juicio de amparo.

### *Propuestas:*

- 1) Crear, como órgano del Poder Judicial de cada entidad federativa, tribunales constitucionales, con competencia para pronunciarse en relación con aspectos de constitucionalidad local.
- 2) Modificar la Constitución federal para que regule como obligación de las entidades federativas el establecimiento de tribunales constitucionales, independientes del Poder Judicial, competentes para resolver sobre asuntos de constitucionalidad local.

### *Problema 3*

La Constitución general de la República no permite que existan mecanismos que otorguen facultades a las autoridades estatales para resolver sobre aspectos de constitucionalidad local.

### *Propuestas:*

- 1) Establecer un “control constitucional local puro”, limitado a conocer y resolver cuestiones exclusivamente relativas a la interpretación de la Constitución estatal.
- 2) Que exista un control constitucional concurrente, que incluya tanto el control constitucional local, como el control de cualquier disposición de la Constitución federal.
- 3) Reformar la norma fundamental federal que posibilite que las Constituciones de las entidades federativas establezcan medios propios

de control constitucional, que pudieran ser la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

## Mesa 2

### *Problema 4. Centralismo judicial*

Exceso de centralismo judicial en México.

#### *Propuestas:*

1) Propiciar el federalismo judicial respetando la esfera jurídica de las entidades federativas respecto de la actuación de los tribunales colegiados de Circuito.

2) Fomentar la descentralización del Poder Judicial de la Federación para que se otorguen recursos económicos a los poderes judiciales locales y para que se capacite al personal de los tribunales superiores de justicia.

3) Reformar orgánicamente al Poder Judicial de la Federación y los instrumentos jurídicos de los procesos constitucionales para generar la descentralización judicial y la diferenciación entre los controles de constitucionalidad y legalidad del juicio de amparo.

### *Problema 5. Centralismo judicial*

La soberanía de los Estados se ve mermada por la existencia del amparo directo, amén de la tardanza en la que se resuelven los juicios a causa de la existencia de aquél, contraviniendo así el artículo 17 de la Constitución federal.

#### *Propuestas:*

1) Reformar la Constitución federal para establecer que corresponde a los tribunales de las entidades federativas resolver los conflictos sobre la aplicación de sus leyes, cuyas resoluciones serán definitivas e inatacables, incluso respecto del juicio de amparo directo.

2) Adicionar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un cuarto párrafo en el que se disponga que las controversias sobre la aplicación de la legislación civil, penal, laboral, electoral y administrativa de los estados serán resueltas hasta su última instancia por los tribunales locales. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables, salvo que en las mismas se contengan una violación directa

y expresa a la Constitución federal, en cuyo caso resolverá la Suprema Corte, o bien los tribunales colegiados.

3) Modificar el artículo 107, fracción III, inciso *a*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de suprimir el juicio de amparo directo en materia civil, familiar y mercantil en materia común, con el objeto de que en las entidades federativas se resuelvan en última instancia estas materias; reformándose, por consiguiente, las Constituciones locales para incorporar órganos de control constitucional y/o medios de control constitucional, como, por ejemplo, la creación de un Tribunal Constitucional, una Sala Constitucional en los tribunales superiores de Justicia, que conocerán, entre otros, de un juicio de amparo local.

4) Reformar el artículo 103 constitucional y el 37 de la Ley de Amparo, para establecer “competencia concurrente” entre los tribunales colegiados de circuito y las salas de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa, para que conozcan del amparo directo por violaciones a la garantía de legalidad, siendo optativo para los ciudadanos el optar por una u otra vía.

5) Abolir el amparo directo en asuntos de poca entidad o de características de mínima trascendencia social.

6) Eliminar el amparo directo en materia civil, administrativa, laboral y agraria, a efecto de que los tribunales de las entidades federativas decidan en dichas materias, y que sólo subsista el amparo en asuntos civiles que excedan de cierto monto, o en materia penal, cuando se trate de delitos graves.

### *Problema 6. Amparo para efectos*

La aplicación del principio de estricto derecho, aunado a la práctica judicial de no sustituir directamente a las autoridades responsables, son, en buena parte, las razones que han provocado un abuso del juicio de amparo directo, que incide en reenvíos constantes y recurrentes que hacen dilatado y farragoso el trámite del amparo directo, con la consecuente dilación e incertidumbre jurídica, lo que se opone al principio de la garantía de acceso a los órganos jurisdiccionales y eficacia de las sentencias que tutela el artículo 17 constitucional.

#### *Propuestas:*

1) Eliminar el “amparo para efectos” en todas las materias (penal, civil, laboral, administrativa —derechos difusos y colectivos—, etcétera), a

efecto de que los tribunales colegiados de Circuito estudien las violaciones procesales y el fondo del asunto, evitando así el reenvío.

2) Limitar el reenvío al tribunal de origen del asunto en una sola ocasión; así como que en el caso de interponerse un segundo amparo directo, en el mismo asunto se obligue al tribunal de amparo al análisis exhaustivo e integral de todas las cuestiones planteadas en los conceptos de violación, a fin de obtener la solución final y definitiva del caso, sin posibilidades ya de ulteriores impugnaciones.

3) Establecer la “reparación constitucional”, como medio para que ante la propia autoridad responsable puedan subsanarse las violaciones procesales previo a la tramitación del juicio de amparo.

4) No suprimir el reenvío cuando se trate de violaciones de fondo y que, en todo caso, se señale en la ley que en la sentencia deben especificarse los efectos de la concesión del amparo.

5) Crear Tribunales de Revisión Procesal Federal, con funciones similares a los tribunales de Casación; unitarios y con facultades para conocer del recurso de revisión procesal federal, previo al juicio constitucional, en una instancia específica. Este recurso sólo sería procedente respecto de sentencias definitivas pronunciadas en procedimientos federales, que por su naturaleza se hubieran seguido en única instancia, como por ejemplo, juicios laborales, agrarios, fiscales, en los que únicamente se podrán hacer valer violaciones procesales, las cuales tendrían que enunciarse de manera específica respecto de cada materia. Por su parte, los tribunales colegiados continuarían conociendo del juicio de amparo directo, una vez concluido el recurso de revisión procesal, únicamente respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la sentencia.

### *Problema 7. Amparo para efectos*

En los poderes judiciales locales existe corrupción, sus procedimientos son lentos e ineficaces, amén de que existe influencia política sobre los tribunales locales.

#### *Propuestas:*

1) Reformar la Constitución para que el Poder Judicial federal se haga cargo de resolver los conflictos que se susciten en las entidades federativas.

2) Perfeccionar el juicio de amparo directo y no desaparecerlo.

*Problema 8. Trámite y resolución del juicio de amparo directo y del recurso de revisión en este juicio*

Los supuestos de procedencia del juicio de amparo, así como del recurso de revisión que procede en contra de las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de Circuito en dicho juicio, son insuficientes frente a la realidad social que se vive en nuestro país.

*Propuestas:*

1) Adicionar el artículo 158 de la Ley de Amparo para que la víctima o el ofendido por algún delito esté legitimado para promover juicio de amparo cuando se afecten sus defensas, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.

2) Crear la figura del recurso de revisión penal en amparo directo para legitimar al Ministerio Público para combatir la sentencia definitiva que se dicte en el procedimiento penal, en nombre y en representación de la víctima o el ofendido.

3) Reformar el artículo 104, fracción I-B, constitucional para contemplar el supuesto de procedencia del juicio de amparo directo en favor del particular contra la resolución dictada en el recurso de revisión fiscal por violaciones contenidas en ésta o en el procedimiento.

4) Establecer la procedencia del amparo directo en favor de la víctima u ofendido contra la resolución de segunda instancia que decreta el sobreseimiento en la causa penal.

5) Establecer la procedencia del juicio de amparo en favor de los familiares de los desaparecidos en la llamada "guerra sucia", para obligar a la autoridad a realizar toda medida que conlleve a demostrar el paradero de dichas personas.

6) Consagrar la procedencia del amparo por violación a los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

7) Consagrar la procedencia del amparo respecto de los llamados intereses difusos y colectivos.

8) Reformar la Constitución para establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda acudir ante un tribunal federal a efecto de solicitar el amparo por violaciones en el procedimiento en el cual forme parte, ya que después de todo dicha autoridad es la que vela por el bienestar de una sociedad determinada en la esfera de su competencia.

*Legitimación recurso de revisión en amparo directo*

9) Reformar la Ley de Amparo para legitimar a los órganos que intervinieron en la creación, promulgación y publicación de las normas impugnadas, así como la concertación y aprobación de los tratados inter-

nacionales, para interponer el recurso de revisión en contra de los pronunciamientos que sobre la constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos pronuncien los tribunales colegiados de circuito.

10) Las autoridades judiciales del orden penal, como responsables en el juicio de amparo, deben estar legitimadas para interponer el recurso de revisión.

11) Modificar la tesis jurisprudencial 22/2003 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y JURISDICCIONALES, INCLUSIVE LOS DEL ORDEN PENAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA", a efecto de legitimar a las autoridades judiciales del orden penal, como responsables en el juicio de amparo, para interponer el recurso de revisión.

12) Reformar el artículo 87 de la Ley de Amparo para facultar a las autoridades responsables para promover el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de ellas se haya reclamado.

13) Reformar la Ley de Amparo para que los quejosos puedan interponer el recurso de revisión cuando en la sentencia sea evidente la errónea aplicación de la ley, la jurisprudencia o la apreciación de las pruebas.

14) Reformar los artículos 84, fracción I, inciso a, y 83, fracción V, ambos de la Ley de Amparo para que proceda el recurso de revisión en amparo directo, en tratándose de decretos administrativos y acuerdos generales para que así la Suprema Corte sea quien se pronuncie en definitiva y establezca la jurisprudencia.

15) Adicionar la Ley de Amparo para incorporar el recurso de revisión extraordinario como un medio que será procedente si se demuestra que han existido errores en el análisis y en la resolución que se haya dictado, que técnicamente sea inadmisibles, por ser una resolución que está en contra de las constancias procesales o bien, porque se dejaron de valorar algunos agravios trascendentales, alguna jurisprudencia obligatoria, alguna ley o algún principio general del derecho, que deje en estado de indefensión al gobernado.

16) Adicionar a la Ley de Amparo el supuesto de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, cuando se advierta que la ejecutoria dictada por el tribunal colegiado no analizó en su esencia el acto reclamado, dejando sin defensa al recurrente, al haber analizado sus conceptos de violación en forma superficial.

17) Reformar la Ley de Amparo para permitir a la autoridad responsable que interponga la revisión adhesiva en el amparo que promueva el particular.

18) Crear por simetría con el esquema del juicio de amparo legalidad, dado que el litigio final ante un tribunal colegiado de Circuito puede iniciar merced a un recurso de revisión que promuevan las autoridades, la posibilidad de una revisión adhesiva de los particulares, lo cual implicaría reformas al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### *Problema 9. Trámite y resolución del juicio de amparo directo y del recurso de revisión en este juicio*

El procedimiento para presentar la demanda de amparo ante la autoridad responsable, implica una tramitación que enfrenta a éstas a serias limitaciones de índole material, si se toma en cuenta que los órganos jurisdiccionales locales carecen de la infraestructura y recursos humanos, materiales y económicos con que cuenta el Poder Judicial de la Federación y que, por lo mismo, la denominada “jurisdicción concurrente” representa, más que un apoyo a las autoridades federales, una pesada carga para los poderes judiciales de los Estados.

#### *Propuestas*

1) Reformar la Ley de Amparo para que el amparo directo se interponga directamente ante el Tribunal Colegiado correspondiente.

2) Reformar el artículo 107, fracción XI, de la Constitución federal; los artículos 163, 167 y 168, párrafo 1, 169 y 170 de la Ley de Amparo, a efecto de que la suspensión se trámite ante los tribunales colegiados de Circuito.

### *Problema 10. Trámite y resolución del juicio de amparo directo y del recurso de revisión en este juicio*

La Ley de Amparo no ha sido actualizada para mejorar el trámite y resolución del juicio de amparo directo.

#### *Propuestas:*

1) Reformar y adicionar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que sea una garantía procesal de los justiciables el que los tribunales colegiados de circuito resuelvan los amparos directos en un plazo máximo de un año.

2) Modificar el artículo 22, fracción II, párrafo 2, de la Ley de Amparo, con el objeto de que se establezca un término de treinta días, a contarse desde el día siguiente al que haya surtido efectos la notificación de la sentencia que reclame el quejoso, para que se presente la demanda de amparo directo respecto de los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

3) Reformar los artículos 21 y 22 de la Ley de Amparo para que se establezca el término de un año para la interposición del amparo directo, contados a partir del día siguiente al que haya surtido efectos la notificación de la sentencia que se reclame.

4) Obligar a los tribunales colegiados de Circuito para que en las sentencias de amparo fijen claramente el acto reclamado, la apreciación jurídica de las pruebas, los fundamentos legales en que se apoyen para emitir el sentido de la resolución y las autoridades respecto de las cuales se concede o no el amparo.

5) Reformar la Ley de Amparo para establecer que cuando se dicte una sentencia para efectos, el juzgador deberá determinar con precisión los lineamientos bajo los cuales la responsable deberá emitir el nuevo acto.

6) Reformar el artículo 113 de la Ley de Amparo a efectos de señalar que una sentencia se entiende cumplida en amparo directo con la declaratoria de insubsistencia de la resolución materia del amparo y el dictado de la nueva ordenada.

7) Actualizar el libro Segundo de la Ley de Amparo para hacerla compatible con la legislación agraria que nació con la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, la entrada en vigor de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas del 26 de febrero siguiente.

8) Crear una Secretaría específica en los tribunales colegiados de Circuito, así como en todas las autoridades responsables que pueden tener el carácter de responsables, que se encargue de verificar el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo.

9) Reformar la Ley de Amparo para establecer que basta el hecho de que el particular exprese los agravios que le causa la resolución reclamada, para que los tribunales colegiados de Circuito los analice, sin entrar a detalle sobre si son suficientes o insuficientes, estudiando, por consiguiente, simplemente si el acto reclamado importa violación a garantías individuales.

10) Unificar el criterio en cuanto a que entre las atribuciones de los presidentes de los colegiados está la de declarar la incompetencia del tribunal, pues tales resoluciones son de mero trámite, por lo que no amerita que las decida el Pleno del Tribunal.

11) Reformar la Ley de Amparo con el fin de que los tribunales colegiados de Circuito que conozcan del juicio constitucional, den preferencia para dictar resolución en los asuntos en los que el quejoso esté detenido.

12) Reformar la Ley de Amparo para establecer que son competentes para conocer del amparo directo los tribunales colegiados de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida el Tribunal Unitario Agrario que hubiese conocido del procedimiento en primer término.

13) Reformar la Ley de Amparo para suprimir la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en amparos directos.

14) Adicionar el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo para especificar que no existe obligación de agotar los recursos o medios de defensa, tratándose de sentencias definitivas dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a su derecho de interponer los recursos ordinarios que procedan, si las leyes así lo permiten.

15) Otorgar a la autoridad responsable la facultad para decidir respecto de la procedencia del juicio de amparo interpuesto ante ella, a fin de evitar el abuso que se da por algunos litigantes en casos obvios de improcedencia.

16) Reformar y adicionar los artículos 167 y 169 de la Ley de Amparo, para señalar que junto con el escrito inicial de demanda se deben presentar tres copias más para los Magistrados de los tribunales colegiados de Circuito.

17) Instruir a los secretarios de acuerdos de los tribunales colegiados de Circuito para que den cuenta de los casos en que se advierta un injustificado rezago en el envío de la demanda de amparo y las constancias correspondientes, a fin de aplicar las sanciones de los artículos 164, párrafo 2, y 169, último párrafo, de la Ley de Amparo.

*Problema 11. Estudio de conceptos de violación  
en los que se plantea la inconstitucionalidad de leyes*

La facultad que tienen los tribunales colegiados de Circuito para estudiar los conceptos de violación referentes a inconstitucionalidad de leyes no está regulada suficientemente, lo que genera criterios contradictorios e inseguridad jurídica para los gobernados.

*Propuestas:*

1) Establecer en la Ley de Amparo que cuando la sentencia de un tribunal colegiado de Circuito en amparo directo sólo haya versado sobre aspectos de legalidad, quede expedito el derecho para reclamar temas de inconstitucionalidad, en un posterior juicio de amparo, que deberá circunscribirse a esa temática.

2) Reformar los dispositivos de la Constitución federal y de la Ley de Amparo con el fin de que en los juicios de amparo directo en los que se planteen violaciones de carácter formal o de legalidad, junto con temas de inconstitucionalidad de normas generales, se reserve jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia, únicamente por lo que toca a la constitucionalidad y se otorgue jurisdicción al tribunal colegiado para que resuelva sobre aspectos de legalidad.

3) Reformar la Ley de Amparo para establecer que en los amparos directos en los que se aduce la inconstitucionalidad de leyes, es posible omitir el estudio de los conceptos de violación relativos a ese tema cuando hay mérito para otorgar el amparo por otra razón.

*Problema 12. Desaparición del juicio de amparo directo*

El juicio de amparo ha sido usado por algunos litigantes para proteger a los delincuentes.

*Propuestas:*

1) Proscribir el amparo directo y en lugar de éste implementar sanciones contra quien actúe ilegal e inmoralmente, trátase de un servidor público o de particulares que utilicen pruebas falsas o cualquier método para hacerse de bienes que no son suyos.

2) Proscribir el amparo directo y sólo dejar a los tribunales colegiados de Circuito la facultad para resolver recursos de revisión derivados de los juicios de amparo indirecto.

*Mesa 3**Problema 13*

El federalismo judicial tiene su base en los poderes judiciales locales, no como una forma de gobierno de la judicatura en el país, sino como una necesidad de organización de los sistemas jurisdiccionales en constante interacción, los cuales históricamente evolucionaron de manera tan heterogénea y desigual, que generaron diferencias profundas en

prácticamente todos los aspectos: legislativo, infraestructura, presupuesto, organización, etcétera. De tal manera que, uno de los grandes reclamos de la sociedad es consolidar un auténtico estado federal (federalismo judicial) a través de garantizar la independencia de los poderes judiciales locales, primero frente a los demás poderes públicos —independencia institucional— y después, consolidando una verdadera autonomía económica a través de su autogobierno y administración.

### *Propuestas*

1) Fortalecer los poderes judiciales locales con un nuevo marco jurídico, otorgándoles mayores atribuciones que les den independencia frente al Poder Judicial de la Federación y a los poderes Ejecutivo y Legislativo de sus respectivas entidades federativas. En este mismo problema, aunque en sentido inverso, disminuir las atribuciones de los poderes ejecutivos estatales frente a los poderes judiciales de la entidad, cediendo dichas atribuciones a los consejos de la judicatura local.

2) Descentralizar el Poder Judicial de la Federación transfiriéndoles atribuciones, recursos, información y facultades a los poderes judiciales locales.

3) De manera general se propuso “ampliar” los presupuestos asignados para los poderes judiciales locales en porcentajes que oscilan del 2.5% al 20%. Incluso, hay propuestas en el sentido de que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Federación quien directamente asigne el presupuesto a los poderes judiciales locales. La mayor cantidad de propuestas se postuló por establecer en las Constituciones locales, un porcentaje fijo del presupuesto de egresos estatal para el Poder Judicial local, así como, que el Poder Judicial pueda presentar el proyecto de presupuesto directamente al Congreso local.

4) Que todas las entidades federativas cuenten con Consejo de la Judicatura u organismo similar encargados de la administración del Poder Judicial.

5) Que los consejos de la judicatura en los Estados estén integrados exclusivamente por gente del Poder Judicial local.

### *Problema 14*

La mayor parte de los participantes estima que la dependencia económica del Poder Judicial respecto de los otros poderes afecta el principio constitucional de división de poderes lo que debilita la autonomía de sus decisiones y de su gestión. Sin embargo, cierto sector considera que eliminar el control parlamentario sobre los recursos destinados al

Poder Judicial, así como la función financiera e integradora del presupuesto a cargo del Ejecutivo, violentaría al sistema constitucional mexicano.

*Propuestas:*

1) Otorgar mayor presupuesto al Poder Judicial para que cumpla con sus funciones de manera adecuada.

2) Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria respectiva, para:

- Establecer que será el Poder Judicial quien gestione su presupuesto ante el Poder Legislativo, evitando el envío al Poder Ejecutivo para su integración. El presupuesto que gestione el Poder Judicial ante el Poder Legislativo deberá estar acompañado por un plan de trabajo que señale metas a corto, mediano y largo plazo.
- Establecer o definir a los órganos de control, tanto internos como externos, que transparenten la correcta asignación de las partidas presupuestales.
- Descentralizar las partidas presupuestales en cada circuito judicial, para dejar de depender del ejercicio centralizado del Consejo de la Judicatura.
- Establecer la autonomía presupuestaria del Poder Judicial para que éste determine libremente el monto de las partidas relacionadas con la administración de justicia.
- Establecer dentro del presupuesto destinado al Poder Judicial una partida destinada al desarrollo de programas de modernización, capacitación, remuneración, así como evaluación del desempeño, productividad, rendimiento y eficacia de los órganos jurisdiccionales.
- Asignar al Poder Judicial un porcentaje fijo del PIB, siempre y cuando la economía del país sea estable.
- Garantizar un porcentaje fijo dentro de los presupuestos de egresos para el Poder Judicial de la Federación y de los estados. Se propone que este porcentaje fluctúe entre el 2 y el 5% del total de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrían reducir dichos porcentajes, a menos que existieran circunstancias extraordinarias que justifiquen tal modificación, siendo en este el caso el propio Poder Judicial quien determinaría el monto y las partidas a ser disminuidas.

3) Otorgar autonomía presupuestal al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

*Problema 15*

Algunos participantes consideran que el actual reparto de atribuciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, plasmado tanto en la Constitución federal como en las Constituciones locales, no responde al nuevo acomodo del sistema de pesos y contrapesos originado a partir de la dinámica social que opera en nuestro país, y por lo tanto debe modificarse.

Dentro de las modificaciones planteadas, algunos participantes se inclinan por otorgar facultad a algunos órganos del Poder Judicial para formular iniciativas de ley en cualquier materia o bien, limitarla a la esfera de su competencia, como podría ser: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley de Amparo, entre otras. Otros, en cambio, consideran que tal distribución debe mantenerse sobre todo en lo referente a la imposibilidad que tiene el Poder Judicial (de la Federación y de algunas entidades federativas) para formular iniciativas de ley, pues de presentarse el caso contrario se quebrantaría el mencionado principio de la división de poderes.

*Propuestas:*

1) Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad para:

- Formular iniciativas de ley.
- Formular iniciativas de ley, reformas y decretos, y ejercer control previo sobre aquellas iniciativas de ley que pudieran ser inconstitucionales.
- Formular iniciativas de ley únicamente en aquellos casos en los que previamente hubiese formulado una declaratoria general de inconstitucionalidad; y, formular observaciones a las iniciativas de ley que propongan los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión.

2) Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que cuenten con la facultad de formular iniciativas de ley:

- El Poder Judicial de la Federación quién además pudiera formular observaciones, a instancia de parte, respecto al resto de las iniciativas de ley.
- El presidente del “Supremo Poder Judicial de la Nación”.
- El Pleno, las salas o los ministros.
- Los tribunales superiores de Justicia de las entidades federativas, a través del presidente en turno (en este caso también se deberán

realizar las respectivas modificaciones a las Constituciones estatales).

- Los ministros, magistrados y jueces.
- Los tribunales electorales a nivel local.

3) Facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para formular:

- Iniciativas de ley o decretos en materia de administración de justicia y codificación.
- Iniciativas de ley en materia de Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, leyes reglamentarias de los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los códigos de procedimientos penales y civiles de aplicación general.
- Iniciativas de ley relacionadas con su organización, funcionamiento y presupuesto.

4) Crear un órgano dentro del Poder Judicial de la Federación encargado de presentar la iniciativa de ley que derive de las resolución emanada de un juicio de amparo que haya declarado inconstitucional una ley.

5) Limitar la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a proponer reformas únicamente cuando ellas se deriven de la propia jurisprudencia por ella establecida.

6) Remitir como iniciativa de ley, al Congreso de la Unión, las sentencias que declaren inconstitucional una ley o norma general, para que se proceda por el Legislativo a derogar o abrogar lo conducente.

7) Crear la “Comisión Central de Información Jurídica” como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal que estaría encargado de recabar, investigar y estudiar, las informaciones jurídicas enviadas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, para formular una propuesta concreta de iniciativa de ley que en su caso sometería a consideración del Congreso de la Unión.

8) Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de derogar aquellas leyes cuya inconstitucionalidad haya sido previamente declarada por ésta, incluso antes de que se forme jurisprudencia.

9) Establecer la figura del “veto previo de la judicatura” que se traduciría en la obligación de someter a la consideración del Poder Judicial de la Federación cualquier proyecto de ley, reforma o decreto que incida en las materias que son su competencia.

### *Problema 16*

Las relaciones entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de las entidades federativas no solo existen por efecto de la jurisdicción concurrente de las diversas materias; mayoritariamente se presentan por la función del auxilio o cooperación de los juzgadores locales en el trámite de los juicios de amparo, situación que distorsiona, la mayoría de las veces, la interacción entre ambos poderes y que genera una carga laboral y económica excesiva para los órganos de justicia local.

De igual modo, las diferencias en los requisitos para ocupar el cargo y el nivel de ingresos y prestaciones entre el juez federal y el juez local, generan un gran distanciamiento entre ellos, lo que desfigura la imagen del juzgador en general.

#### *Propuestas:*

1) Elevar el nivel cultural, de responsabilidad, ético y de habilidades de los jueces y magistrados locales.

2) Mejorar los sueldos y prestaciones de los jueces locales, hasta nivelarlos a los sueldos del Poder Judicial de la Federación, ya que en algunos casos las diferencias pueden ser de 10 veces más, sobre los funcionarios locales.

3) Reformar el marco constitucional y legal para que se establezca claramente que los poderes judiciales locales, cuando actúan en auxilio del Poder Judicial de la Federación, lo hacen de manera coordinada, bajo relaciones de naturaleza cooperativa, es decir, entre iguales y no como muchas veces se mal entiende de supra o subordinación.

4) Garantizar las condiciones de trabajo de los jueces locales y dotar de una auténtica autonomía financiera y funcional a los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

5) Aumentar el presupuesto destinado a los poderes judiciales locales, considerando la carga de trabajo que representa la función de auxilio hacia los órganos judiciales federales.

6) Establecer mecanismos para que haya correlación entre la responsabilidad, remuneración e inamovilidad en el puesto de los funcionarios judiciales.

### *Problema 17*

Para mejorar los sistemas locales de administración de justicia, es necesario hacer una revisión a fondo de la organización y el funcionamiento de sus órganos, instituciones y mecanismos, situación compleja

debido a la particularidad que presentan cada uno de ellos y a la inadecuada aplicación de soluciones de carácter general, pues podrían invadir la independencia y soberanía de alguna entidad federativa. Sin embargo, hay problemas comunes como: la falta de especialización por materia de juzgados y tribunales; la insuficiente y en ocasiones mal diseñada creación o supresión de órganos jurisdiccionales; la falta de fiscalización o supervisión de los funcionarios judiciales para una mejor rendición de cuentas; la injustificada prolongación de los procesos; lo confusas e ininteligibles que pueden ser las sentencias y la constante falta de mecanismos para que sean ejecutadas.

*Propuestas:*

- 1) Revisar las etapas procesales de los diferentes juicios, fundamentalmente de los de orden penal en donde es necesario un juez de instrucción y otro de cumplimiento de sentencia, modificando las atribuciones de los ministerios públicos y del Poder Ejecutivo en materia de ejercicio de la acción penal y de modificación de condenas.
- 2) Definir si los juicios de legalidad deben terminar ante los órganos judiciales locales o permanecer bajo el sistema actual del amparo directo.
- 3) Mejorar la técnica empleada para la elaboración de sentencias.
- 4) Establecer una institución auxiliar al juez como una especie de “asesor legal” *amicus curiae*.
- 5) Establecer un sistema único para realizar las notificaciones en todas las materias.
- 6) Cambiar en tribunales colegiados los tribunales locales.
- 7) Establecer el jurado popular para asuntos de primera instancia e incluso municipales.
- 8) Crear una secretaría general de acuerdos par los juzgados especializados, *v. gr.*, civiles, familiares, penales, etcétera.
- 9) Implementar los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- 10) Relevar de las funciones administrativas a los jueces, ya sea a través de un secretario administrativo o una figura que dependa del Consejo de la Judicatura local.
- 11) Que las resoluciones que pongan fin al juicio emitidas por los jueces de paz, sean revocables a través del recurso de apelación ante las salas de los tribunales superiores de Justicia.

*Problema 18*

Con relación al reclutamiento y la selección del personal judicial en las entidades federativas, los poderes judiciales locales muestran una

problemática común pese a los avances que muchos de ellos tienen al respecto, fundamentalmente por que no se ha erradicado aún el nepotismo, favoritismo o compadrazgo en la designación y nombramiento de funcionarios judiciales y administrativos. Lo anterior se debe en parte, a una añeja discusión respecto de la facultad discrecional de los juzgadores para elegir a sus colaboradores y a los mecanismos tutoriales y de responsabilidad compartida que se tenía. Lo cierto es que esta situación provoca que personas que no cuentan con los conocimientos necesarios e incluso con requisitos legales para ocupar el cargo obtengan las plazas vacantes en la judicatura.

Por otro lado, no todos los estados de la República cuentan con un Consejo de la Judicatura o en su caso, con un órgano que tenga a su cargo la administración judicial y, muy importante, que tenga órganos auxiliares como la defensoría pública o la escuela judicial. Del mismo modo, la falta de dicho consejo evita un verdadero sistema de ascensos escalafonario que impulse la carrera judicial y el servicio civil de carrera entre los trabajadores de los diferentes sistemas judiciales de nuestro país. Finalmente, esta situación se agrava con la escasez de planes y programas por parte de la judicatura local, que impulsen la especialización en las diferentes materias del derecho.

### *Propuestas:*

1) Seleccionar a los jueces y magistrados de los tribunales superiores de Justicia del país, a través de una evaluación por parte de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Poder Judicial de la Federación.

2) Evitar que en un mismo juzgado o tribunal local, trabajen dos o más personas que sean familiares ya sea por consanguinidad o por afinidad.

3) Capacitar a las personas que pretendan ingresar a laboral a los tribunales superiores de Justicia de las entidades federativas, desde que se encuentran estudiando permitiendo así la profesionalización judicial.

4) Eliminar la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la designación de los juzgadores, en las entidades federativas.

5) Realizar exámenes teóricos y prácticos de oposición, así como psicométricos a los aspirantes a algún cargo dentro de la Judicatura.

6) Crear un reglamento de proceso de evaluación y ratificación de jueces del fuero común.

7) Evaluar al personal judicial a través de una Comisión de la Judicatura, integrada por funcionarios de los poderes judiciales locales por abogados de reconocida honorabilidad y destacados profesores universitarios.

8) Propiciar procesos ordinarios de renovación de juzgadores locales procurando dejar en manos de personas capaces y experimentadas la administración de justicia.

9) Especializar a los juzgadores en las materias que conozcan para la tramitación expedita y eficaz de los asuntos que resuelvan.

10) Implementar un sistema de rotación de funcionarios judiciales en los distintos órganos de la Judicatura a fin de que se capaciten y conozcan las diferentes materias e instancias que la integran.

11) Reformar las leyes orgánicas de los poderes judiciales estatales a fin de implementar la carrera judicial y el servicio civil de carrera en todas las entidades federativas.

12) Crear un Consejo de la Judicatura en cada estado de la República mexicana.

13) Los consejos estatales de la judicatura se deberán integrar únicamente por funcionarios del Poder Judicial local.

14) Construir una ciudad judicial en las entidades federativas con el fin de agrupar todos los órganos que integran al Poder Judicial local.

15) Garantizar la permanencia en su empleo y estabilidad laboral a los juzgadores pertenecientes al fuero común a través de la inamovilidad del cargo

16) Vincular la inamovilidad con la carrera judicial a través de la experiencia en el cargo y así acceder a mejores puestos dentro de la judicatura local.

17) Regular en los diferentes cuerpos normativos de las entidades federativas la inamovilidad judicial.

18) Crear una comisión substanciadora que resuelva los problemas laborales que surjan entre los trabajadores judiciales, o entre éstos y sus superiores.

### *Problema 19*

Un problema innegable al que tienen que enfrentarse los poderes judiciales de las entidades federativas es el de la falta de una infraestructura adecuada y suficiente para ofrecer un servicio digno, eficaz, ágil y transparente a los justiciables. Y, aunque la causa puede estar en la escasez del presupuesto y en su inadecuado ejercicio, el problema se puede analizar bajo dos grandes rubros: infraestructura inmobiliaria y tecnológica.

La forma de realizar las notificaciones, el seguimiento de expedientes, la realización de ciertas diligencias, son solo algunas situaciones que se pueden mejorar ostensiblemente con sólo mejorar la calidad y funciona-

lidad de las instalaciones o la implementación de sistemas de informática jurídica.

### *Propuestas:*

1) Rediseñar la estructura orgánica del Tribunal Superior de Justicia, de sus procesos e implementar nuevas tecnologías para su funcionamiento en donde se establezcan esquemas de control bajo un enfoque integral de prevención, corrección y sanción.

2) Algunas acciones son: modernizar la legislación que regula la administración de justicia; evaluar y adecuar las estructuras y funciones del Poder Judicial; consolidar el sistema de seguridad nacional; actualizar la normatividad en los diversos trámites y procedimientos, etcétera.

3) Modificar las áreas del juzgado. Se proponen la modificación de tres aspectos: modificación del espacio de trabajo de los juzgados civil y familiar; modificación de los movimientos en el juzgado, y modificación de roles de conducta.

## *Mesa 4*

### *Problema 20. Jurisdicción concurrente en materia de amparo*

El procedimiento descrito en los artículos 167, 168 y 169, de la Ley de Amparo, relativo a la presentación de la demanda de amparo ante la autoridad responsable, implica una tramitación que enfrenta a éstas a serias limitaciones de índole material sin dejar de mencionar que en caso de no cumplir, se hacen acreedoras a severas multas (Poder Judicial local).

La desaparición de la jurisdicción concurrente en materia de amparo a favor de la justicia federal, causaría serios perjuicios a la práctica judicial pues su objeto es facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos ante la autoridad judicial. En este orden de ideas, pretender suprimirla implica tomar en consideración la estructura, integración, ubicación y distribución de los tribunales federales no es la más óptima, pues regularmente estos órganos están centralizados en la capital del Estado y en una o dos de las principales ciudades del Estado, además, la orografía de los territorios que conforman los Estados no facilita el acceso a dichos tribunales federales (abogados).

Percepción de que el artículo 37 de la Ley de Amparo limita la procedencia de la jurisdicción concurrente, ya que establece que se podrán reclamar violaciones a los artículos 16, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, mientras que la Constitución federal en su artículo 107, fracción XII se

refiere a los artículos 16, 19 y 20 sin hacer distinción a determinadas fracciones de este último (abogados litigantes).

La jurisdicción concurrente, en la práctica, ha sido totalmente inoperante, además, los superiores jerárquicos de los jueces que hubieren cometido las violaciones a que se refiere la Constitución federal y la Ley de Amparo, se convierten en tribunales de amparo no obstante su carácter de órganos judiciales del orden común (estudiantes).

*Propuestas:*

1) Fortalecer la jurisdicción concurrente prevista en el artículo 37 de la Ley de Amparo mediante la reforma de este artículo con el objeto de adecuarlo a lo establecido por el artículo 107 constitucional (abogados litigantes).

2) Derogar la fracción XII del artículo 107 constitucional, así como el artículo 37 de la Ley de Amparo a fin de suprimir la jurisdicción concurrente (Poder Judicial local, estudiantes).

3) Revisar la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley de Amparo, puesto que limita los casos en los que existe jurisdicción concurrente a la violación de garantías de las fracciones I, VIII y X del artículo 20 constitucional, mientras que la Constitución federal prevé en su artículo 107, fracción XII, que habrá jurisdicción concurrente cuando exista violación a la garantía prevista en el artículo 20 constitucional, sin fijar limitación respecto de alguna fracción (abogados litigantes).

4) Reformar los artículos 167, 168 y 169 de la Ley de Amparo a fin de que en los casos de amparo directo, el escrito de demanda se presente directamente ante los órganos de control constitucional (Poder Judicial local).

*Problema 21. Jurisdicción concurrente en materia mercantil*

Ésta se ha convertido en un obstáculo para resolver en definitiva un asunto pues prolonga los tiempos de la administración de justicia y propicia la corrupción al impedir la imposición de sanciones a quienes interponen recursos con la finalidad de retardar la solución de los mismos (Poder Judicial local).

Los juzgados federales se niegan sistemáticamente a tramitar demandas mercantiles cuando se trata de intereses de particulares, no obstante tratarse de asuntos derivados de una ley federal. Lo anterior, provoca una sobresaturación del trabajo en los tribunales locales que, en muchos casos, no cuentan con la infraestructura, el personal y los recursos necesarios para hacer frente a su carga de trabajo habitual así

como a la que les genera este tipo de asuntos (Poder Judicial local, abogados).

Falta de competencia de los juzgados del orden común para conocer de los juicios concursales (ciudadanos).

El hecho de que los órganos del Poder Judicial de la Federación conozcan vía jurisdicción concurrente de juicios ejecutivos mercantiles los distrae del conocimiento de asuntos de control constitucional (Poder Judicial de la Federación).

*Propuestas:*

1) Reformar el artículo 104, fracción I, de la Constitución federal a fin de eliminar la jurisdicción concurrente en materia mercantil (Poder Judicial local).

2) Derogar la disposición constitucional que prevé la jurisdicción concurrente en materia mercantil y establecer juzgados de distrito especializados en esta materia (Poder Judicial local).

3) Que los tribunales federales den entrada a las demandas planteadas en materia mercantil por ser de su competencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 constitucional (Poder Judicial local).

4) Proporcionar participación presupuestal federal suficiente para la creación de juzgados del orden común que se encarguen del desahogo de los asuntos de jurisdicción concurrente (Poder Judicial local).

5) Establecer con precisión que los juicios ejecutivos mercantiles deben substanciarse en los órganos del fuero común cuando se afecten intereses particulares y que la jurisdicción concurrente deberá aplicarse sólo cuando se afecten intereses federales o de instituciones públicas. (Poder Judicial local/Poder Judicial de la Federación).

6) Establecer jurisdicción concurrente en materia de concursos mercantiles (ciudadanos).

*Problema 22. Jurisprudencia local*

La facultad concedida constitucionalmente a los órganos del Poder Judicial de la Federación para establecer jurisprudencia obligatoria es considerada por abogados del interior de la República que prestan sus servicios para el Poder Judicial local, la academia o bien en el sector privado, como una intromisión de la Federación en la soberanía de los Estados así como una forma de subestimar el marco de interpretación del juez de primera instancia y de fijar una directriz interpretativa hacia sus inferiores.

*Propuestas:*

1) Reformar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar a los poderes judiciales de los estados para emitir jurisprudencia sobre sus leyes.

2) Reformar las Constituciones locales, así como leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de los Estados, con el objeto de facultar a los respectivos tribunales superiores para que emitan jurisprudencia sobre leyes locales.

Una vez hecho lo anterior, crear en dichos tribunales comisiones de compilación y sistematización de tesis así como las reglas para la elaboración, aprobación y publicación de los criterios que emitan los poderes judiciales locales.

3) En el supuesto de establecer tribunales constitucionales locales, dotarles de facultad para que emitan su propia jurisprudencia.

*Problema 23. Justicia municipal*

1) Teniendo presente la idea de generar un sistema federal más cooperativo, que dé respuesta efectiva a las necesidades planteadas por la sociedad, los participantes de la Consulta Nacional consideran que se debe fortalecer al municipio, pues a pesar de ser la primera autoridad con la que el gobernado tiene contacto, es la menos profesional y la que más violaciones a las garantías individuales comete.

2) Se considera que se ha acotado a los municipios en la participación de la función jurisdiccional del Estado, toda vez que en este nivel de gobierno, o bien, no existe quien sustente la titularidad del Poder Judicial, o en aquellas entidades en las que existen juzgados menores municipales, éstos no pertenecen al Poder Judicial y sus titulares son nombrados por el presidente municipal, sin dejar de mencionar que, en muchas ocasiones, los titulares de dichos órganos, no cuentan con los conocimientos básicos indispensables para impartir justicia y las constancias que llegan a expedir, carecen de valor probatorio en todo proceso judicial.

3) Por otra parte, se señala la falta de cercanía de los jueces locales respecto de los intereses colectivos inmediatos, en virtud de que las sentencias que dictan no atienden a las características del territorio, las actividades locales y la vecindad situaciones que, consideran los participantes de la Consulta Nacional, podrían ser consideradas con mayor receptividad por los jueces municipales.

### *Propuestas:*

1) Establecer juzgados administrativos municipales con facultades para dirimir las controversias que surjan de la interpretación, aplicación y ejecución de los reglamentos municipales así como juzgados mixtos de cuantía menor y dotarlos de autonomía para la emisión de sus resoluciones.

2) Crear lo que en la doctrina se conoce como “amparo barandilla”, a fin de contar con un medio de protección en contra de actos de autoridades municipales, del cual conocería un juez de primera instancia o bien, un tribunal *ad hoc*, especialmente establecido para conocer estos asuntos.

3) Modificar la ley orgánica del Poder Judicial de aquéllas entidades federativas en las que ya existan juzgados menores municipales, a fin de transformarlos en juzgados mixtos menores conciliadores, pertenecientes al Poder Judicial local, así como para exigir que sus titulares reúnan los requisitos para ser juez de primera instancia nombrados por oposición previo haber acreditado el respectivo curso de formación.

4) Que el ejercicio de Poder Judicial municipal lo asuma el síndico del ayuntamiento a través de juzgados menores municipales con facultad para calificar la procedencia de las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en los bandos municipales o en la reglamentación municipal.

5) Crear cortes municipales de justicia y jueces municipales de justicia, en el marco de un federalismo cooperativo.

6) Incentivar los estudios doctrinarios acerca del municipio a fin de que desde la academia puedan establecerse propuestas en materia de justicia municipal.