

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo

(Artículos 103 y 107 constitucionales)

Luciano Silva Ramírez*

Sumario: Introducción.- I. Reforma constitucional al amparo.- II. Artículo 103 constitucional.- III. Artículo 107 constitucional.- 1) El Interés Legítimo en el Amparo.- 2) La Declaratoria General de Inconstitucionalidad.- 3) Amparo Directo Adhesivo.- 4) Supresión o Restricción del Amparo Directo.- 5) La Apariencia de buen derecho.- 6) Los Plenos de Circuito.- 7) Cumplimiento o Ejecución de las Sentencias de Amparo.- Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Es dable mencionar que en nuestro país después de la Virgen de Guadalupe, la figura, la institución más querida y arraigada por el pueblo mexicano es el juicio de amparo; ya que tutela los derechos fundamentales más preciados para el ser humano, como la vida, la libertad, el patrimonio, y la seguridad jurídica, cuando son violados por normas generales y cualquier acto de autoridad; de ahí, que las reformas a la Constitución y a la Ley Reglamentaria deben realizarse para mejorar y perfeccionar el juicio de garantías en favor de los gobernados, para lograr un amparo ágil, sencillo, de pronta tramitación, más social y accesible al grueso de la población, no un juicio de garantías costoso, tardado en su trámi-

* Presidente del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor titular de las materias de “Garantías individuales y sociales”, “Juicio de Amparo” y “Practica Forense de Amparo”.

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

74

te, lleno de tecnicismos y vericuetos en donde se pierde no tan sólo las partes, sus abogados, sino los propios tribunales de amparo, mejora que en nuestra opinión no acontece con la reforma constitucional a nuestra institución, ya que esta implica un grave retroceso al juicio de garantías en perjuicio de los gobernados, por los motivos a que haremos mérito en algunos de los puntos que consideramos trascendentales en dicha reforma.

Al respecto es de hacer notar que los tratadistas, la práctica judicial y la jurisprudencia siguen hablando de defensa de la Constitución, de justicia constitucional, de derecho procesal constitucional, siendo expresiones erróneas, porque a la Constitución ¿qué le defendemos?, ¿se le hará justicia a la Constitución?, incluso confundiendo el procedimiento con los mecanismos de control de la constitucionalidad, cuando lo que se tiene que hacer es controlar, limitar el ejercicio del poder; situación que perdieron de vista los hacedores de la reforma; toda vez que lo correcto es hablar de control de la constitucionalidad, ya que tiene por objeto el poder político, y como propósito verificar la consonancia de ese poder con la Constitución, si el ejercicio del poder es conforme a la Constitución la manifestación del poder será válida, si no es acorde con la Constitución hay que declararlo inválido por inconstitucional; también el control de la constitucionalidad implica hablar de los mecanismos de control de la constitucionalidad, ya que carecería de objeto, de nada serviría una Constitución escrita, rígida, supre-

ma, con todo un catálogo de Derechos Fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización y atribuciones de los poderes públicos constituidos en su parte orgánica, si no contáramos con los mecanismos para controlar, limitar el ejercicio del poder, para que los poderes públicos constituidos actúen dentro del marco competencial que les asigna la Norma Fundamental, de acuerdo a las reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución, en nuestro país con el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; así también, el control de la constitucionalidad implica hablar del órgano facultado para conocer de esos mecanismos de control de la constitucionalidad, el Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que resulta de singular importancia y trascendencia una reforma a la Constitución sobre el control de la constitucionalidad del poder, por la complejidad y consecuencia que ello encierra; lo que necesariamente requiere de la especialización y conocimiento profundo no tan sólo del texto de la Constitución, o sea, sus 136 artículos y su parte transitoria, sino que además de las decisiones político-fundamentales, principios y reglas que constituyen la Ley Suprema de un Estado, para que cuando se efectúe una reforma constitucional ésta se haga con solvencia, con técnica jurídica y de manera integral; es decir, no tan sólo a los artículos 103 y 107, sobre el juicio de amparo, mecanismo de control de la constitucionalidad de

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

75

normas generales y actos de autoridad que violen garantías constitucionales, como acontece en la reforma aludida, sino que también debieron de reformarse los otros mecanismos de control de la constitucionalidad del poder que tenemos hoy en México, como son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contempladas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Federal; además, una reforma a la Carta Magna debió también hacerse al órgano facultado para conocer de esos mecanismos de control de la constitucionalidad, a la Suprema Corte de Justicia; porque de no ser así de nada servirá, será infructuoso que mejoremos uno de los mecanismos de control aludidos, incluso todos ellos, sino se reestructura el Alto Tribunal de la República, que hoy en día debido a las nuevas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y hasta morales, a la grave crisis de estructura e inseguridad por las que atraviesa el país, hacen urgente una Suprema Corte independiente, que se consolide como Tribunal Constitucional.

I. REFORMA CONSTITUCIONAL AL AMPARO

En torno al juicio de garantías, el 13 de diciembre de 2010 en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República número 197, se publicó la minuta que contiene el dictamen del proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposi-

ciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la reforma constitucional al juicio de amparo¹, el cual en el momento de elaborarse esta monografía se encuentra circulando en las legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional*. La reforma constitucional al amparo, motivo de esta monografía, en su apartado II denominado "Contenido de la Minuta", refiere, entre otros aspectos, a los siguientes:

"A) Se propone ampliar el objeto del juicio de amparo integrando a su ámbito de protección a los derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Otra de las propuestas se refiere a la posibilidad para resolver en amparo, además de controversias suscitadas por normas generales, omisiones en que incurra la autoridad. Y se precisa que la protección de derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

¹ Cabe hacer notar que la mayoría de las disposiciones contenidas en la reforma referida, ya fueron contempladas y propuestas por el autor de este artículo, en mi obra *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, primera edición de 21 de enero de 2008.

* En el inter en que se encontraba en prensa la presente monografía se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011 la Reforma Constitucional al Juicio de Amparo materia de este estudio.

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

76

B) Asimismo, se precisa la necesidad de armonizar el juicio de amparo con las transformaciones de varias instituciones jurídicas siguiendo la serie de reformas que históricamente ha sufrido hasta llegar a su estado actual.

En este sentido, es claro que la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad.

C) La propuesta además establece la figura del amparo adhesivo dando la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés, en que subsista el acto de promover el amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determina una solución favorable a sus intereses.

Se impone al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar todas aquellas violaciones procesales que estime puedan violar sus derechos cometidos en el procedimiento de origen. Se pretende con esto que en un sólo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad del proceso y no a través de diversos amparos como ahora sucede.

D) También se propone introducir la figura del interés legítimo permitiendo que se constituya como quejoso en el

amparo, aquella persona que resulte afectada por un acto que violente un derecho reconocido por el orden jurídico o, no violentando directamente el derecho, se afecte la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

E) Igualmente, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto a la Constitución.

F) En lo que se refiere a las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, se propone la creación de un nuevo órgano para su resolución: los Plenos de Circuito. Esta modificación está encaminada a homogeneizar los criterios hacia adentro de un Circuito previniendo así que tribunales diversos pertenecientes a la misma jurisdicción emitan criterios contradictorios.

En estos casos, la Suprema Corte de Justicia mantendría la competencia para conocer de: a) Las controversias entre plenos de distintos circuitos; b) entre Plenos en materia especializada de un mismo Circuito, o c) entre tribunales de un mismo Circuito con distinta especialización. Esto asegura que sea la Suprema Corte el órgano terminal para establecer las interpretaciones, evitando así una potencial dualidad y oposición entre la interpretación constitucional y la legal.

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

77

G) En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional bajo un sistema equilibrado que permita cumplir con el fin protector y, asimismo, cuente con mecanismos para evitar abusos que desvíen su objetivo natural. Se privilegia la discrecionalidad de los jueces, consagrando expresamente como elemento para otorgar la suspensión la apariencia de buen derecho.

Para su correcta aplicación se establece la obligación del juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia de buen derecho.

H) Uno de los temas más complejos es el relativo a la ejecución de las sentencias de amparo. La propuesta es eliminar el requisito de declaración de procedencia para que la Suprema Corte pueda separar a la autoridad y consignarla ante el juez de distrito en caso de incumplimiento no justificado de sentencias de amparo o repetición de actos reclamados.²

No obstante la importancia de la reforma constitucional de mérito, por la extensión sugerida para esta monografía se hará de manera breve un análisis, en los puntos que implicarán cambios substanciales al fundamento constitucional del amparo, de su procedencia (artículo 103); así como de los principios constitucionales que rigen el

trámite del juicio de garantías (artículo 107); por lo que al respecto, podemos decir que la reforma constitucional de marras, en ciertos puntos implica un avance y en otros un retroceso al juicio de amparo, en el control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados, por las consideraciones de hecho y de derecho siguientes:

II. ARTÍCULO 103 CONSTITUCIONAL

Este numeral es el fundamento jurídico constitucional del juicio de amparo, al establecer las bases constitucionales, los principios básicos del juicio de garantías; por lo que al establecerse en el artículo 103 el fundamento constitucional del amparo, por su trascendencia en el control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen garantías fundamentales de los gobernados, dicho precepto constitucional debió ser reformado de fondo y con técnica jurídica; lo que no acontece en la reforma al multicitado 103, ya que por una parte, sólo cambia la denominación de leyes por las de normas de carácter general en sus fracciones; e introduce las omisiones de la autoridad que violen las garantías individuales (I), en tanto que en el amparo por invasión de esferas (II) no contempla las omisiones, solamente sustituye la expresión normas generales por leyes; lo que se corrobora de la lectura del

² Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, No. 197, de 13 de diciembre de 2010.

referido precepto constitucional, cuya reforma está en ciernes, al expresar:

“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen **los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;**

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

De la lectura de este precepto se advierte que restringe la tutela de los llamados derechos humanos, al referir con falta de técnica jurídica “I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, ASÍ COMO POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE”; como se observa, cae contradictoriamente, en la discursiva de las corrientes ius naturalista o posi-

tivista, al aludir a los derechos reconocidos u otorgados por la constitución, ya superada en nuestros días por los derechos fundamentales, contemplados en la norma suprema y tratados internacionales que no se opongan a la misma; además, los quejosos que vayan en demanda de garantías no podrán invocar los tratados internacionales que contemplen derechos humanos a su favor, cuando no sea parte de ellos el Estado Mexicano, lo que indudablemente restringe como ya se dijo dicha tutela, por lo que si se quiere realmente proteger dichos derechos, lo conveniente es referir a los derechos humanos establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales que no se opongan a la misma.

Independientemente, que los derechos humanos o derechos fundamentales ya se encuentran tutelados por la Constitución en el Título Primero, Capítulo primero, así como en los artículos 103, 107 y 133 de la Carta Federal, en relación a los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento supremo; por lo anteriormente manifestado, lo expresado en la minuta de la reforma en estudio es erróneo al afirmar “que se amplía el objeto del juicio de amparo integrando a su protección a los derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por México”; por que como ya se dijo anteriormente, no se da esa tutela amplia de los derechos humanos, al contrario la restringe solo a aquellos tratados internacionales en que México sea parte, de tal manera que los quejosos no podrán invocar tratados que contemplen a su favor

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

79

derechos humanos que amplían o complementan los establecidos en la constitución, y que no se oponen a la misma, sino han sido celebrados por el Estado Mexicano.

Por otra parte, la reforma adolece de prestancia jurídica constitucional porque debió precisar en su primera parte, con mejor técnica “LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” en virtud de que los tribunales de la Federación a que alude el artículo 103 actual y el correlativo de la reforma, no debe de entenderse en su sentido general, ya que hay tribunales de la Federación como por ejemplo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que son tribunales federales, sin embargo, no están facultados para conocer de aspectos de constitucionalidad, ya que ésta es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, de los Tribunales de dicho poder, Suprema Corte, en Pleno o Salas; Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y jueces de Distrito.

Así también, la reforma al artículo 103 referida, debió ocuparse con solvencia jurídica de cuestiones de fondo, como aquella de precisar que el juicio de amparo el mecanismo de control de la constitucionalidad para resolver las controversias a que alude dicho numeral, ya que ni el artículo 101 de la Constitución de 1857, ni el actual artículo 103 de la Constitución de 1917, mencionan cuál es el mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen garantías individuales; igualmente, debió contemplar con mejor

técnica jurídica el amparo por invasión de esferas, la intromisión competencial de la Federación hacia los Estados o el Distrito Federal, o de éstos hacia la Federación, de las fracciones II y III de dicho precepto, aclarando que dicha invasión hará procedente el amparo cuando viole garantías constitucionales, porque de no darse esa violación a la esfera jurídica de los gobernados, por tratarse de un conflicto, de un litigio constitucional entre los entes de poder, entonces en este caso, no procederá el amparo, sino que esas diferencias entre dichos entes deberán ventilarse a través de los medios de control que contempla la Carta Federal y las leyes reglamentarias de la materia; inclusive, para no confundir al amparo con el otro mecanismo de control de la constitucionalidad del poder, el juicio de controversia constitucional contemplado en la fracción I del artículo 105.

Por lo que consideramos que una reforma al artículo 103, por la trascendencia e importancia, por ser el fundamento constitucional del mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados, debió efectuarse en los términos siguientes:

“Artículo 103. Los tribunales del Poder Judicial de la Federación resolverán a través del juicio de amparo toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen las garantías constitucionales y los derechos humanos establecidos en esta

Constitución y en los tratados internacionales que no se opongan a la misma.

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

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

La invasión de competencias a que aluden las fracciones II y III harán procedente el juicio de amparo cuando violen las garantías constitucionales y derechos humanos establecidos en esta Constitución, así como en los tratados internacionales que no se opongan a la misma.”

III. ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL

En el artículo 107 vigente, tenemos los fundamentos jurídico constitucionales que rigen la acción, el procedimiento, y las sentencias en el juicio de garantías, es decir, los principios constitucionales que rigen el trámite del amparo; principios que han permitido que el amparo sea accesible a cualquier gobernado que se vea afectado en sus garantías individuales por normas generales o cualquier acto de autoridad, por lo que en nuestro país se ha convertido en una verdadera acción popular, que permite que se respeten y se hagan efectivos sus

derechos fundamentales por parte del aparato estatal; igualmente, lograr que la Constitución tenga primacía jurídica y el resto de ordenamientos secundarios deben ajustarse a ella, manteniéndose el orden constitucional y la legalidad; consecuentemente, que se logre un verdadero Estado de Derecho en el país; por lo que una reforma al artículo 107 constitucional, al juicio de garantías, debió ser para mejorar nuestra institución, logrando un amparo ágil, sencillo, de pronta tramitación, más social y accesible al grueso de la población, que siga siendo una institución querida y arraigada para pueblo mexicano, un valuarte de defensa en contra de los actos arbitrarios del poder público; sin embargo, el artículo 107 cuya reforma está en ciernes, no logra ese cometido, al contrario, implica un retroceso, en nuestra opinión hacen más complejo, lleno de tecnicismos el juicio de garantías, por las razones de hecho y de derecho a que se hará mención más adelante; aclarando que por la extensión de esta monografía sólo analizaremos los puntos siguientes: 1) el interés legítimo en el amparo; 2) la declaratoria general de inconstitucionalidad; 3) amparo directo adhesivo; 4) supresión o restricción del amparo directo; 5) la apariencia de buen derecho; 6) los Plenos de Circuito; y 7) cumplimiento o ejecución de las sentencias de amparo.

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

81

1) EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO

Esta figura la introduce la reforma de mérito en la fracción I del artículo 107, apartado conducente, al expresar:

“Artículo 107. ...

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, *teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*”

Por lo que hace a la figura interés legítimo en comento, esencialmente tiene el objeto de tutelar mediante el amparo los llamados derechos humanos de la tercera generación también denominados como derechos colectivos o difusos, porque atañen a todos, y no necesariamente su afectación producirá un daño, un perjuicio de manera directa en las personas, verbigracia los derechos del medio ambiente, los derechos de consumidores; para tal efecto, se sustenta tal tutela en el interés legítimo, o sea en una posición intermedia en la teoría del derecho subjetivo entre el interés jurídico, es decir el derecho tutelado por la norma del cual es titular el quejoso, que sustenta en la actualidad la procedencia del amparo y el

interés simple que no requiere que el afectado sea titular de un derecho, menos aún que resienta un daño de manera directa y personal en su esfera de derechos; de ahí, que el quejoso será el titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; sin embargo, hay que reflexionar si esos derechos colectivos que requieren de una tutela rápida e inmediata se lograrían proteger mediante un juicio constitucional, un mecanismo de control de la constitucionalidad del poder, de normas y actos de autoridad que violan garantías individuales, cuyo trámite es tardado, costoso, estimamos que resultará contraproducente por la tardanza en el trámite del juicio de garantías, desde la presentación de la demanda, hasta que se dicte sentencia ejecutoria lleva un buen tiempo y en ese lapso quizás esos derechos ya se extinguieron, como sería el caso de preservar el medio ambiente; incluso, provocara presentaciones de demandas de amparo en cascada, provocando un carga excesiva expedientes, saturando la capacidad de los tribunales del poder judicial de la Federación, para atender todos los juicios que se entablen en base al interés legítimo; amén, de desnaturalizar un juicio constitucional que ha sido el medio más eficaz que tienen los gobernados contra los actos del poder público, para tutelar derechos fundamentales como la vida, la libertad, el patrimonio y la seguridad jurídica, es decir los derechos más preciados por el ser humano.

Además, debe considerarse que el Amparo es un mecanismo de control de la constitucionalidad del poder

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

82

público cuando viola garantías individuales con normas o cualquier acto de autoridad, cuestión esta que no toman en cuenta los hacedores de la reforma, porque caen en el error de considerar al Juicio de amparo como un medio de defensa más, de verlo en su aspecto meramente procesal, sin considerar su naturaleza genuinamente constitucional, de mecanismo de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder cuando este se sale del marco de la Constitución y viola las garantías constitucionales de los gobernados; por lo que la reforma en cuestión, además de falta de técnica jurídica, también desnaturaliza nuestro juicio de amparo al convertirlo en un simple medio de defensa más; la solución, para la tutela de los derechos colectivos debe ser menos complicada, rápida y eficaz con otros medios que pueden contemplarse en la leyes secundarias de la materia, como ocurre en otros países, como en Estados Unidos, que para ello tienen las llamadas acciones colectivas o de clase³; máxime, que esos derechos ya están tutelados en el artículo 28⁴ constitu-

cional, párrafos 2º y 3º, que protege los derechos de los consumidores, y recientemente se adicionó un párrafo tercero al artículo 17⁵ constitucional en el que se faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes que regulen las acciones colectivas; a mayor abundamiento, que dichos derechos ya están protegidos mediante los recursos o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio ante las autoridades competentes para ello y contra la resolución definitiva que les recaiga procederá el amparo.

tencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”

⁵ Artículo 17. ...

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.”

³ Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimientos Civiles, Estados Unidos.

⁴ **Artículo 28.** ...

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la compe-

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

83

2) LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

condiciones en los términos de la ley reglamentaria.
 ...”

En la fracción II del artículo 107 se contempla como novedad la declaratoria general de inconstitucionalidad en los amparos en revisión contra normas generales, en los que se establezca jurisprudencia por reiteración, al señalar:

“Artículo 107.- ...

II. ...

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y

En torno a otorgarle a la Suprema Corte la facultad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad en las sentencias de amparo que versen sobre normas generales, podemos afirmar que dicha declaratoria resulta contradictoria, confusa, compleja y falta de técnica jurídica; en efecto, por una parte en el contenido de la minuta del dictamen respectivo refiere que desaparece el principio de relatividad de las sentencias de Amparo; sin embargo de la reforma del texto del artículo 107, la formula de Otero no desaparece del amparo, prácticamente quedo igual, ya que en la fracción II sólo substituye la redacción, permaneciendo los alcances particulares en las sentencias dictadas el juicio de garantías, contra todos aquellos actos de autoridad que no tengan el carácter de normas generales, como se acredita de la lectura de dicha fracción, que indica:

“Artículo 107.- ...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.”

Por otra parte, de la transcripción de los párrafos 2 y 3 de la citada frac-

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

84

ción II, de forma incongruente y contradictoriamente refiere que dicha declaratoria tendrá lugar en amparos indirectos en revisión contra normas generales (tratados internacionales, leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general); sin embargo, más adelante el cuarto párrafo de la misma fracción expresa que la declaratoria no opera en normas generales en materia tributaria, como se corrobora de la lectura del ese párrafo, que señala: **“Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.”**; o sea que en esta materia, aun en normas generales sigue prevaleciendo la relatividad, la sentencia de Amparo que declare inconstitucional una ley fiscal, no la deroga sólo se le dejará de aplicar al quejoso que obtuvo la protección de la justicia federal.

De igual manera, la reforma pierde de vista que en nuestro sistema de derecho las contribuciones además de ser proporcionales y equitativas de acuerdo a la fracción IV del artículo 31 constitucional, deben establecerse en la ley; es decir en los ordenamientos de carácter general, abstractos, impersonales, permanentes, que formal y materialmente expide el Congreso de la Unión siguiendo el procedimiento legislativo del artículo 72 constitucional; por lo que al estar en la ley las contribuciones, en una norma general, es contradictorio que sean excluidas de la declaratoria general de inconstitucionalidad; máxime, que es precisamente en la materia tributaria en donde se ven más afectadas las garantías individuales de los gobernados, y que

en muchos de los casos no pueden acceder al amparo por su alto costo, por sus tecnicismos y complejidad que requieren de abogados especialistas en la materia.

Asimismo, de manera vaga y confusa, refiere en el párrafo segundo de la fracción II arriba transcrito, que “cuando los amparos indirectos en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora”, sin mencionar, menos aún precisar para qué efectos se le informará a dicha autoridad, al tratarse de dos resoluciones, con qué objeto y para qué se le informará; lo anterior da margen a la incertidumbre e inseguridad jurídica; y en el párrafo tercero, señala con falta de técnica jurídica, que “cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración que determine la inconstitucionalidad de una norma, el Alto Tribunal lo notificará a la autoridad emisora y en 90 días si no es superado el problema de inconstitucionalidad procederá a hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad en la cual se fijarán sus alcances y condiciones, requiriéndose su aprobación cuando menos con ocho votos”; como se observa, la reforma adolece de técnica jurídico constitucional, ya que por una parte, es únicamente el Pleno de la Corte quien tiene facultad para emitir jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de normas generales; y por la otra, al referir alcances y “condiciones” confunde los alcances con los efectos de la declaratoria

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

85

general de inconstitucionalidad, independientemente de que éstos deben precisarse en la Constitución, en la ley secundaria y no en la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la sentencia misma, debiéndose expresar si los alcances generales serán oponibles a todos los poderes públicos constituidos y a cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; en cuanto a los efectos, no “condiciones” como erróneamente y falta de técnica jurídica refiere, no dice si la declaratoria general de inconstitucionalidad tendrá efectos de manera total o parcial respecto del ordenamiento declarado inconstitucional; si tiene efectos *ipso facto* o *ipso iure*; *ex tunc* o *ex nunc*; máxime que el orden constitucional no está sujeto a condición alguna, debe observarse escrupulosamente, no depende de apreciaciones subjetivas, a condicionante alguna.

También resulta carente de técnica jurídica la reforma en cuestión porque la declaratoria general la adopta vía jurisprudencia por reiteración en los amparos indirectos en revisión; lo que resulta desafortunado porque de la deficiente técnica jurídica y redacción de este párrafo parece que se están dando alcances generales a la jurisprudencia, y ésta por su naturaleza no puede tener dichos alcances, porque la jurisprudencia no es la ley, es la interpretación de ésta judicialmente adoptada, al interpretar la Constitución, leyes, reglamentos federales y locales, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano al resolver un asunto que versa sobre cuestiones judiciales sobre hechos

concretos; además, de la defectuosa redacción de la declaratoria referida, tal parece que el Poder Judicial estaría arrogándose facultades legislativas, al estar derogando leyes, facultad que sólo le compete al Poder Legislativo de conformidad con el artículo 72 constitucional. Por lo que para que el Poder Judicial no invada la competencia del Legislativo la reforma debió expresar que la declaratoria general de inconstitucionalidad se enviaría al Congreso, a las legislaturas de los Estados o Asamblea Legislativa del D.F. para que conforme al citado artículo 72 inciso f) y los correlativos de las constituciones de los Estados y del Estatuto de Gobierno del D.F. procedan a derogar el ordenamiento declarado inconstitucional y expidan uno nuevo siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente, así como al presidente de la república, ejecutivos locales y del Distrito Federal tratándose de reglamentos; y de los tratados internacionales nada dice al respecto la referida declaratoria de inconstitucionalidad.

Como se observa, la reforma en este apartado es totalmente desafortunada, compleja y falta de prestancia jurídica; por lo que hubiese sido más práctico ampliar la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte sobre la inconstitucionalidad de normas generales, no sólo para los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, federales o locales como actualmente lo establece el artículo 192 de la Ley de Amparo, sino también para las autoridades administrativas para que desapliquen normas que ya fueron declaradas inconstitu-

cionales por la jurisprudencia, las que incurrirán en responsabilidad sancionable con las penas establecidas en el Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad cuando no acaten la jurisprudencia, reformando y adicionando la ley de Amparo, título cuarto, capítulo único, de la jurisprudencia de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito, así como el Título Quinto, Capítulo II De las responsabilidades de las autoridades en el juicio de Amparo.

3) AMPARO DIRECTO ADHESIVO

Este amparo se contempla como novedad en la fracción III, inciso a) segundo párrafo del artículo 107, que es del tenor siguiente:

“Artículo 107

III. ...

a)

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.”

Cabe destacar que esta figura no es nueva, ya que la Comisión de Justi-

cia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión elaboró un proyecto de decreto visible en la Gaceta Parlamentaria del 8 de abril de 2003⁶, en donde se propone adicionar las fracciones IV y V al artículo 77⁷ de la Ley de Amparo, y en el segundo párrafo de la fracción V, está contemplado el amparo directo adhesivo; o sea, que mediante este el contrario del quejoso, el tercero perjudicado, puede también vía adhesiva intentar este amparo de única instancia, lo cual es con el propósito, según la exposición de motivos, de evitar cadenas interminables

⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 8 de abril de 2003.

⁷ “Artículo 77. ...

V. ...

Tratándose de amparo directo, la parte que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, estará legitimada para promover amparo en forma adhesiva dentro del plazo de quince días siguientes a partir de la fecha en que se corra traslado de la demanda principal, el cual se tramitará en el mismo expediente; su presentación y trámite se registrará, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal.

Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

La falta de promoción del amparo adhesivo producirá la preclusión del derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra.

De igual manera se dará esa preclusión respecto de las violaciones procesales o formales que el quejoso en lo principal no hubiera hecho valer en su demanda.”

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

87

de amparos, y que en una sola sentencia se resuelvan todas las cuestiones y violaciones que se hubiesen dado en el procedimiento del que emanó el acto reclamado.

Por nuestra parte, estimamos que dicho amparo directo adhesivo contemplado en la reforma, atenta contra la naturaleza jurídica del juicio de amparo, que es un mecanismo de control de la constitucionalidad del poder, de normas generales y actos de autoridad transgresores de derechos fundamentales, no es un medio de defensa más, no es un recurso como equivocadamente se consideró en el dictamen respectivo, y contraría los principios constitucionales que rigen el juicio de garantías, el de instancia de parte agraviada, y el de existencia de agravio personal y directo; establecidos en el artículo 107 constitucional vigente, fracción I, y el artículo 4 de la Ley de Amparo, toda vez que de acuerdo a dichos principios el amparo no es de oficio, se sigue a instancia de parte, y sólo estarán legitimados para interponerlo los gobernados que resientan un daño, un perjuicio de manera directa, personal en sus garantías constitucionales por la norma general o el acto de autoridad; y en la especie, el que promueva el amparo adhesivo referido es el tercero perjudicado que se beneficia con la sentencia, laudo, reclamados por el quejoso en el amparo principal; por lo que el adhirente no resiente un daño, un perjuicio personal y directo en su esfera de derechos por la ley o el acto de autoridad, por lo tanto no puede promover amparo; incluso, propicia una desigualdad procesal entre

las partes, ya que el vencedor en el juicio natural, tendrá más y nuevas oportunidades de hacer valer lo que a sus intereses convenga a través del amparo adhesivo, en detrimento de su contraparte; máxime, que sólo son materia de adhesión los recursos, verbigracia, el de revisión que tiene por objeto revisar y en su caso reforzar la legalidad de las resoluciones judiciales, más no es materia de adhesión un juicio constitucional, un mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen las garantías individuales, como es el amparo directo; ya que en éste las violaciones al procedimiento y en la sentencia misma se analizan a la luz de la Constitución, de las garantías individuales, no de la ley secundaria.

Pero además, si se pretende acabar con las cadenas de amparos sobre un mismo asunto, como se argumenta en el dictamen correspondiente, "...Se impone al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar todas aquellas violaciones procesales que estime puedan violar sus derechos cometidos en el procedimiento de origen. Se pretende con esto que en un sólo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad del proceso y no a través de diversos amparos como ahora sucede..."⁸; no obstante, este amparo adhesivo no es el medio idóneo para tal fin, al contrario acrecentara el trabajo en los Tribunales Colegiados de Circuito, al tener que

⁸ Gaceta Parlamentaria del Senado, No. 197.

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

88

ventilarse prácticamente dos juicios, el amparo directo principal y el adhesivo, sobre un mismo asunto, los que multiplicados por cada negocio judicial que llegue a dichos tribunales, acarrearán una carga excesiva de trabajo; amén, de lo contradictorio e irónico de la reforma, ya que por un lado, se pretende limitar la procedencia del amparo directo contra las sentencias pronunciadas por los tribunales superiores de justicia de los estados, en aras de la autonomía de la justicia local, como se aprecia del contenido de la minuta, parte conducente, al señalar "...es claro que la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad..."⁹; y por otro, multiplican los amparos, dos sobre un mismo negocio judicial; este objetivo de evitar cadenas de amparos sólo se logrará acabando con las sentencias de amparo para efectos, declarando lisa y llanamente la protección federal, sobre todo cuando se enderecen contra sentencias definitivas o laudos por violaciones in judicando.

4) SUPRESIÓN O RESTRICCIÓN DEL AMPARO DIRECTO.

La restricción del amparo se advierte del apartado marcado con el núme-

ro II, denominado del "Contenido de la Minuta" relativo al dictamen de reformas en estudio, que en su parte medular indica:

"En este sentido, es claro que la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad."

De la lectura del dictamen que contiene la reforma de marras en sí mismo es contradictorio, incongruente, independientemente de su falta de prestancia jurídica, porque en su parte considerativa alude a la independencia y autonomía de los tribunales estatales para mejorar la administración de justicia, a fin de armonizar la competencia federal con la local y así lograr su complementariedad; lo que denota la posibilidad de proscribir, suprimir o imponer modalidades para la procedencia del juicio de garantías uniinstancial; sin embargo, en el texto del artículo 107 constitucional reformado, en sus fracciones V y VI relativas al amparo directo no se menciona tal situación; es decir, la supresión o restricción de la procedencia del amparo directo en aras de la justicia local, como se acredita del texto materia de la reforma en dichas fracciones, ya que sólo expresan:

⁹ Gaceta Parlamentaria del Senado, No. 197.

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

89

“Artículo 107.- ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito **competente de conformidad con la ley**, en los casos siguientes:

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará **el procedimiento** y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;
...”

Com se advierte, en la Constitución no se contempla restricción, modalidad o condición alguna en tal sentido, de proscribir o limitar la procedencia del juicio de garantías directo, contra las sentencias definitivas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo de las entidades definitivas, ya que en la fracción V refiere de que el juicio se promoverá ante el Colegiado conforme a la ley, y la VI sólo alude al procedimiento y términos a que debe sujetarse el tribunal para dictar su resolución; no obstante la reserva de ley establecida en la fracción V aludida, en la que existiera la posibilidad de que el Congreso estableciera alguna modalidad para la procedencia del amparo uniinstancial, en aras de la autonomía de la justicia local, ésta no puede llegar al extremo de establecer la supresión o restricción del juicio de garantías contra los fallos de aquellos tribunales locales, porque tal cuestión debe establecerse expre-

samente en la Constitución, no en la ley de Amparo; amén, de que para semejante mutilación no tan sólo debe reformarse y contemplarse expresamente ésta en el artículo 107 aludido, sino también en el artículo 117 constitucional, por lo que si sólo se reforma para tal efecto esta ley, se podrá impugnar por inconstitucional al ir más allá de la Norma Suprema.

Además, se estarían subordinando la supremacía de la Constitución, las cuestiones de constitucionalidad, a aquellas de mera legalidad, olvidando los hacedores de la reforma que en el amparo directo las violaciones al procedimiento y en la sentencia misma se analizan a la luz de la constitución, de las garantías individuales, no de la ley secundaria como acontece en los recursos.

Finalmente, otro inconveniente de que se reformara la Ley de Amparo, en el sentido de restringir la procedencia del amparo directo en aras de la autonomía de los fallos de los tribunales de los estados, también estarán restringiendo, cavando la tumba de la suspensión de los actos reclamados en el amparo directo, la que le compete conocer precisamente a dichos tribunales, al propio tribunal responsable que emitió la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio constitutivo del acto reclamado en el amparo directo atento a lo establecido por la fracción XI del artículo 107 constitucional, en relación al 170 de la ley de Amparo.

5) LA APARIENCIA DE BUEN DERECHO

Esta figura en la suspensión de los actos reclamados, es abordada en la fracción X del artículo 107, de la reforma que nos ocupa, al señalar:

“Artículo 107.- ...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley **reglamentaria**, para lo cual **el órgano jurisdiccional de amparo**, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;”

La apariencia de buen derecho como requisito de procedencia de la suspensión a petición de parte en el amparo indirecto, que contempla la

reforma constitucional en estudio, pugna con la naturaleza misma de la suspensión de los actos reclamados; en virtud de que el *fumus boni iuris* se cimenta en la teoría de las medidas cautelares, y la suspensión no puede considerarse como una simple medida cautelar; ya que estas tienen lugar en los juicios ordinarios, comunes, en los que se ventilan conflictos entre particulares, para preservar algún derecho de estos; en tanto que la suspensión no tan solo tiene como finalidad evitar que se consuman los actos reclamados en el amparo en perjuicio del quejoso, además que no se causen esos perjuicios a la sociedad, a terceros, al orden público, evitar con la suspensión las consecuencias que conlleva el que se ejecute una ley o el acto de autoridad, lo que permite que se analice su constitucionalidad con el amparo; por lo que la suspensión al igual que el amparo, que es un juicio constitucional, como parte de él, goza de esa misma naturaleza, tan es así que el Constituyente originario la elevó a rango constitucional en las fracciones X y XI del artículo 107; de ahí, que no compartamos que la suspensión sea una simple medida cautelar, consecuentemente la apariencia de buen derecho producto de la jurisprudencia, incorporada en la fracción X del artículo 107 de la reforma cuestionada, en esencia consiste en que el derecho legítimamente tutelado de quién pide la suspensión existe y le pertenece en apariencia; sin embargo, como ya vimos la suspensión no es una simple medida cautelar, por lo que no aplica en tratándose del con-

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

91

trol de la constitucionalidad del poder público, que exterioriza su voluntad a través de normas y actos de autoridad, con los que puede vulnerar la constitución y las garantías individuales, en donde no caben las probabilidades y verisimilitudes como en los juicios comunes, por lo que en base de meras probabilidades no pueden adelantarse la constitucionalidad de los actos de autoridad, estos serán materia del fondo, del principal, del amparo, una vez sustanciado, ofrecidas y rendidas las pruebas y alegatos de las partes; haciendo hincapié que la suspensión no decide sobre la constitucionalidad de la ley o el acto reclamado, esto le compete al Amparo; la suspensión no anula la ley o el acto reclamado, al contrario los preserva para que sea la sentencia de Amparo la que lo haga; por lo que la apariencia de buen derecho implica entrar al fondo, prejuzgando sobre la constitucionalidad del acto reclamado lo que está propiciando en la práctica que los juzgadores de garantías de inicio no tan solo estén negando suspensiones, sino que también prejuzgando ya consideren negar los amparos; lo anterior, va en contra de la naturaleza misma de la suspensión que solo tiene como finalidad preservar la materia del amparo, que no se consuman en perjuicio del quejoso los actos reclamados, en tanto en el amparo se decide su constitucionalidad; por lo que la materia de la suspensión difiere de la del fondo, así se ha establecido por jurisprudencia firme, visible en el apéndice de 1995, quinta época, T.VI, pag.806, jurisprudencia

1184, bajo el rubro “SUSPENSION MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO”¹⁰.

6) LOS PLENOS DE CIRCUITO

Este nuevo órgano se contempla en el artículo 94, en relación a la fracción XIII del artículo 107 constitucional, motivo de la reforma en estudio, que expresan:

“Artículo 94. ...

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación **y los Plenos de Circuito** sobre la interpretación de la Constitución **y normas generales**, así como los requisitos para su interrupción **y sustitución.**”

“Artículo 107.- ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados **de un mismo Circuito** sustenten tesis contradictorias en los juicios de ampa-

¹⁰ Apéndice de 1995. Quinta Época, T. VII, p. 806, tesis de jurisprudencia 1184.

ro de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales **y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron** podrán denunciar la contradicción ante el **Pleno del Circuito correspondiente**, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley regla-

mentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien **el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores**, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;”

Por lo que hace a la creación del órgano denominado Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis, consideramos que más que lograr homogeneizar los criterios dentro un Circuito, propiciarán el caos, la incertidumbre jurídica, retardo y burocratización de la justicia; en efecto, la jurisprudencia, sobre todo el sistema por contradicción de tesis ha permitido no tan solo la integración, uniformidad del poder judicial, sino también de la justicia en México, por ello el constituyente originario solo facultó a la Suprema Corte, como máximo Tribunal de la República, cuyos fallos son inatacables, a emitir jurisprudencia por contradicción de criterios en términos de la fracción XIII aludida; así el Pleno de la Corte resolverá las contradicciones de tesis sustentadas entre las Salas en los juicios de amparo de su competencia, y estas dilucidan las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados de circuito, manteniendo así la uniformidad del poder judicial de la federación, como de la justicia en nuestro país; la cual

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

93

se quebranta al dejar esta facultad a un órgano que no fue creado por el Constituyente Originario, si no por un simple acuerdo, es el máximo tribunal, que no tendrá la jerarquía de la Suprema Corte para que sus actos no sean atacados, recurribles, en aras de la certeza jurídica que debe haber en el sistema de derecho de un país.

Igualmente, propicia el retardo en la impartición de justicia, al estar triangulando el trámite y resolución de la contradicción de criterios, porque lo que resuelva el Pleno de Circuitos al final de cuentas será revisado por el Suprema Corte, propiciando no tan sólo el retraso, sino también la burocratización de la justicia; independientemente de lo anterior, los plenos de circuito al estar integrados por un consejo de Magistrados, estará resolviendo criterios de sus pares y en un momento dado será Juez y parte, ya que ellos mismos resolverán las contradicciones de tesis que emitieron los Magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis materia de la contradicción.

Estimamos que en lugar de crear el órgano que se cuestiona, lo conveniente hubiese sido una reforma al sistema de jurisprudencia por contradicción de tesis para establecer un procedimiento en el que se precise el plazo para hacer la denuncia, como y ante quién se promoverá la contradicción, ampliar la legitimación para efectuarla, una etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, las reglas a que se sujetará la Corte para resolver, modificando los efectos de reso-

lución que dilucide la contradicción, así como el recurso oponible contra la resolución que resuelva dicha contradicción; lo anterior, si representaría un avance en materia de jurisprudencia, porque actualmente solo se establece al respecto que la Suprema Corte dictará resolución en tres meses, sin contemplar procedimiento alguno para tal efecto.

7) CUMPLIMIENTO O EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

En lo que respecta al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, en la reforma de mérito, específicamente en la fracción XVI del artículo 107, se establece lo siguiente:

“Artículo 107.- ...

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

94

si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;
...”

En torno a la ejecución de las sentencias en la reforma a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, si bien es un acierto derogar la caducidad en los procedimientos tendientes a la ejecución de las sentencias, en nuestra opinión también le faltó técnica jurídica a la reforma en cuestión y representa un retroceso en el juicio de garantías; porque por una parte, en su primer párrafo, incurre en una grave omisión, al no contemplar el retardo en el cumplimiento de las sentencias como causa de responsabilidad constitucional y penal de las autoridades responsables; por otra parte, resulta incongruente lo manifestado en el contenido de la minuta del dictamen, respecto a que ya no se requerirá la declaración de procedencia del artículo 111 constitucional para la aplicación de la fracción XVI del artículo 107, a aquellas autoridades que gocen de inmunidad constitucional; sin embargo, la fracción XVI de la reforma nada dice al respecto, ni fue materia de reforma el artículo 112 citado, estas situaciones debieron contemplarse expresamente en el texto de la fracción XVI, así como en el artículo 112 constitucional que prevé los casos en que no se requerirá la declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados, y no en la ley secundaria, en la Ley de Amparo.

Por otro lado, sólo se concretó a substituir las palabras, las expresiones

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

95

de causa excusable e inexcusable en el incumplimiento de las sentencias, por las de incumplimiento justificado e injustificado; el orden constitucional, el cumplimiento de las sentencias de amparo por ser una cuestión de orden público no tienen causa justificada o injustificada, excusable e inexcusable, sino que debe de acatarse en forma lisa y llana; de igual forma, sólo se concretó a substituir las expresiones plazo prudente para el cumplimiento de las sentencias, por el de plazo razonable; además, ese plazo razonable podrá ampliarse a petición de las responsables, ¿por qué término sería la ampliación? Por lo que nuevamente, al igual que el párrafo primero de la fracción XVI vigente, propicia la inseguridad, la incertidumbre jurídica ¿por qué a que plazo razonable se quiso referir la reforma?, ya que en la Constitución debe establecerse de manera expresa, precisa y uniforme el término para cumplir los fallos de amparo, para que los gobernados, la sociedad tengan certeza de que los fallos de amparo serán cumplidos puntual y cabalmente, no burlados por las autoridades responsables.

En tanto que el segundo párrafo, de la fracción XVI implica un grave retroceso en el juicio de Amparo, en cuanto a que la autoridad que repita el acto reclamado será separada del cargo por la Suprema Corte y dará vista al ministerio Público, salvo que no hubiese actuado dolosamente la autoridad y deje sin efectos el acto repetitivo; lo anterior provocará que los fallos de amparo no sean cumplidos, menos aún serán acatados de manera cabal;

ya que a diferencia de la vigente fracción XVI, que en su primer párrafo contempla tanto el incumplimiento como la repetición del acto reclamado, y cuando no exista causa justificada incurrirán en responsabilidad las responsables, separándolas la Suprema Corte del cargo inmediatamente y consignándolas al juez de Distrito; en cambio, la reforma que nos ocupa fragmenta, divide en dos párrafos tales situaciones, e incongruentemente, con falta de técnica jurídica, en el caso de incumplimiento injustificado de la sentencia, en su primer párrafo, la Corte separará del cargo a la autoridad rebelde y la consignará directamente ante el Juez de Distrito; sin embargo, tratándose de la repetición del acto reclamado, en el segundo párrafo, inexplicablemente la Corte separará del cargo a la contumaz, y sólo se concreta a dar vista al Ministerio Público; cuando que en ambas conductas, incumplimiento de la sentencia o repetición del acto reclamado, estará incurriendo en responsabilidad la autoridad y lo que procede es que la Corte la separe del cargo y consignarla ante el Juez de Distrito para que la juzgue por tales conductas; lo anterior implica un grave retroceso a nuestro juicio de amparo, porque por un lado, está subordinando al Máximo Tribunal de la República, sus sentencias, sus decisiones, a un órgano de menor jerarquía, el que puede poner en tela de juicio lo decidido por la Corte puesto que es el que determinará si ejercita o no acción penal en contra de la rebelde, no obstante que el Alto Tribunal haya resuelto que hubo repetición del acto reclamado; independien-

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

96

temente, de las salidas de tipo legal o extralegal que tendrán las autoridades responsables ante el órgano persecutor de los delitos, propiciando que los fallos de amparo sean burlados, sobre todo cuando las responsables que en cumplimiento de las sentencias repitan el acto reclamado, sean parte de la administración pública, ya que su superior jerárquico será el Ejecutivo Federal, el Presidente de la República, de quien depende el Ministerio Público.

Más aún, la reforma que nos ocupa contraría lo dispuesto por el Constituyente originario, la decisión político fundamental, de otorgarle al Pleno de la Suprema Corte la facultad de consignar directamente a la autoridad responsable ante el juez de distrito y no el Ministerio Público, a las contumaces que hayan violado garantías individuales y que no cumplan cabalmente con los fallos de amparo para someterlas al marco de la Constitución, como excepción a la regla establecida en el artículo 21 constitucional. Por lo que, la reforma referida provocará que las sentencias de amparo no sean cabalmente cumplidas, al darle varias salidas a la autoridades rebeldes, ya que basta que argumenten que su actuar no fue dolo para que no incurran en responsabilidad; amén, que por su subjetividad será difícil que el quejoso demuestre si hubo dolo, o aún demostrándolo, basta que la autoridad deje sin efectos el acto cuya repetición se reclama, para que sea relevada de sanción alguna por su conducta indebida.

Finalmente, al permitir que los quejosos realicen convenios con las autoridades responsables para el pago de

daños y perjuicios, se está subordinando el interés general, el orden constitucional, a los intereses particulares, meramente patrimoniales; se cambian obligaciones de hacer por obligaciones de dar. Además, de que los quejosos serán presionados por las autoridades para lograr el cumplimiento sustituto de las sentencias cuando no logren acreditar la imposibilidad material y jurídica de dicho cumplimiento.

Por todo lo anterior, si queremos un mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados, ágil, sencillo, justiciero, más eficaz y accesible a la población se deben realizar reformas que reestructuren de fondo y de manera justiciera los principios constitucionales que rigen el trámite del juicio de garantías, la acción, el procedimiento y las sentencias de amparo; para tal fin, el artículo 107 debe ser reformado en los términos siguientes:

“Artículo 107.- Para la tramitación del juicio de amparo en las controversias a que alude el artículo 103, no se requerirá mayor formalidad a los procedimientos del orden jurídico que establece esta Constitución y la ley reglamentaria, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá a instancia de quien tenga un interés directo para reclamar la inconstitucionalidad de una norma general, la interpretación directa de un precepto de la Constitución o cualquier acto de autoridad;

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

97

II.

...

“en los asuntos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general respecto de esta Constitución, será obligatoria para todos los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, autoridades judiciales, administrativas, del trabajo, federales o locales y del Distrito Federal, la ley reglamentaria fijará los alcances, efectos de dicha obligatoriedad y determinará la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma, la que se comunicará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, legislaturas de los Estados o Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en un plazo de 90 días deroguen en forma total o parcial la ley en la parte que sea declarada inconstitucional y emitan la nueva disposición en los términos establecidos en el artículo 72 de esta Constitución, y los correlativos de las entidades federativas y el Estatuto de gobierno del Distrito Federal.”

....

....

....

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas por las Salas de la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan

decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, la Suprema Corte de Justicia en Pleno, conocerá de dicha revisión.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante los requisitos, condiciones y obligaciones que determine la ley reglamentaria; para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público, mediante garantía que otorgue el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiera ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto, cuando la naturaleza del acto lo permita, si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediere el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

La ley reglamentaria determinará el procedimiento para el cumplimiento y obediencia de la suspensión.

La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado o que, en los casos que deba conocer del trámite de la suspensión, admita por mala fe o negligencia garantía o contragarantía que resulte ilusoria, insuficiente, o excesiva, será sancionada

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

98

penalmente conforme lo establecido en la ley.

XIII. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros, los órganos que suscitaron los criterios, sus integrantes, los jueces de distrito, los tribunales militares, judiciales, administrativos y del trabajo, ya sean locales o federales, las partes en los asuntos que los motivaron, las dependencias jurídicas de los organismos públicos y las asociaciones de abogados con registro nacional podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda conforme a la ley reglamentaria, decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

La ley reglamentaria establecerá el procedimiento para la tramitación de las contradicciones de tesis.

...

XIV. La ley reglamentaria determinará las causales de improcedencia y las que impidan entrar al fondo de la cuestión planteada en el juicio de amparo; en ningún caso operará el sobreseimiento del juicio, ni la caducidad por inactividad procesal del órgano jurisdiccional o falta de promoción de parte interesada.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable repite el acto reclama-

do, retarda el cumplimiento o incumple la sentencia del Tribunal Federal, será inmediatamente separada del cargo y consignada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al juez de Distrito que corresponda.

Si la autoridad responsable que deba ser separada del cargo, gozare de fuero constitucional, para proceder conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, no se requerirá la declaratoria de procedencia que menciona el artículo 111 de esta Constitución.

No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido totalmente la sentencia que otorgó la protección constitucional.

La ley reglamentaria establecerá el procedimiento a seguir ante la imposibilidad material y jurídica para el cumplimiento de la sentencia.

..."

BIBLIOGRAFÍA

Silva Ramírez, Luciano, "El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México", 2ª edición, Editorial Porrúa, México.

Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional...

99

HEMEROGRAFÍA

Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, No. 197, de 13 de diciembre de 2010.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 8 de abril de 2003.

Constitución de Francia

Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1986.

Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimientos Civiles, Estados Unidos de Norteamérica.

LEGISLACIÓN MEXICANA Y EXTRANJERA

JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Apéndice de 1995. Quinta Época, T. VII, p. 806, tesis de jurisprudencia 1184

Constitución Política de la República Mexicana de 1857