



EL JUICIO DE AMPARO
EN EL CENTENARIO
DE LA CONSTITUCIÓN
MEXICANA DE 1917
PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Tomo I

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR
ALFONSO HERRERA GARCÍA

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO
DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Pasado, presente y futuro

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 791

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

TEXTOS PARA CONMEMORAR
el centenario de la
Constitución

Luis René GUERRERO GALVÁN
Coordinador general

Ricardo Hernández Montes de Oca
Editor responsable

Vanessa Díaz
Ricardo Hernández Montes de Oca
Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Ricardo Hernández Montes de Oca
Dante Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Pasado, presente y futuro

TOMO I

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR
ALFONSO HERRERA GARCÍA
Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2017

Esta obra fue entregada y editada en 2016, en el marco de las actividades del Proyecto Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 253286, Cien Años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-2017). Esta iniciativa, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con la coordinación de Luis René Guerrero Galván, fue apoyada por ese Consejo con motivo del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La obra será dada a conocer en 2017, en el 100 aniversario de la Constitución.



Primera edición: 18 de abril de 2017

DR. © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN obra completa: 978-607-02-9059-6

ISBN tomo I: 978-607-02-9060-2

CONTENIDO

Presentación	XVII
Pedro SALAZAR	
Prólogo	XIX
Eduardo FERRER MAC-GREGOR	
Alfonso HERRERA GARCÍA	

TOMO I

I. HISTORIA DEL AMPARO

La defensa de los derechos y el control del ejercicio del poder antes del nacimiento del juicio de amparo	3
Oscar CRUZ BARNEY	
El derecho procesal constitucional y la estructuración procesal del amparo: una sustancial aportación de Héctor Fix-Zamudio	47
Eduardo FERRER MAC-GREGOR	
La Constitución de 1857, reformada. La visión de la Suprema Corte de Justicia	65
María del Refugio GONZÁLEZ	
El amparo concedido por la SCJN a Justo Prieto en 1881: aplicación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en México.	81
Manuel GONZÁLEZ OROPEZA	

Influencia del pensamiento de Alexis de Tocqueville en el juicio de amparo mexicano.	115
Martha María del Carmen HERNÁNDEZ ÁLVAREZ	
El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración.	123
Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ	
El primer Congreso Jurídico Nacional: críticas y propuestas sobre el juicio de amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1921	139
Alberto SAÍD	

II. EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN

El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro.	155
Fabián María AGUINACO BRAVO	
Diagnóstico del juicio de amparo a cuatro años de vigencia de la nueva ley	167
Joel CARRANCO ZÚÑIGA	
Retos del amparo mexicano en el contexto del centenario de la Constitución federal de 1917	187
Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE	
Actualidad del juicio de amparo a 100 años de la Constitución mexicana de 1917	201
Ricardo OJEDA BOHÓRQUEZ	

III. JUICIO DE AMPARO Y ACCESO A LA JUSTICIA

El juicio de amparo y su impacto en el acceso a la justicia.	217
Adriana CAMPUZANO	

El juicio de amparo y la tutela de los derechos humanos individuales y supraindividuales	229
Armando CORTÉS GALVÁN	
Interés legítimo en la nueva Ley de Amparo	243
Olga María del Carmen SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA	
El amparo colectivo en México	255
José Juan TREJO ORDUÑA	

IV. AMPARO CONTRA PARTICULARES

El juicio de amparo contra particulares	271
Javier MIJANGOS Y GONZÁLEZ	
El juicio de amparo contra particulares	289
Humberto SUÁREZ CAMACHO	

V. INSTITUCIONES PROCESALES DEL AMPARO

1. *Demanda y procedencia*

El amparo contra actos en juicio de ejecución de imposible reparación.	305
Miguel BONILLA LÓPEZ	
Improcedencia constitucional expresa e implícita en el juicio de amparo.	325
Neófito LÓPEZ RAMOS	
Ampliación de la demanda de amparo.	337
Ernesto MARTÍNEZ ANDREU	
La improcedencia del juicio de amparo	349
Rubén SÁNCHEZ GIL	

2. *El proceso de amparo*

El juicio de amparo y su historia de vanguardia tecnológica	389
Luis María AGUILAR MORALES	
Dimensión neoconstitucional de la suspensión: puede tener efectos restitutorios.	403
Antonio ARÁMBURU MEJÍA	
Análisis de la naturaleza jurídica y los límites de las facultades para mejor proveer en el juicio de amparo.	417
Eduardo MEDINA MORA I.	
La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo.	431
Emma MEZA FONSECA	
Medios de impugnación en el amparo	443
José OVALLE FAVELA	
Usos e interpretación de la facultad de atracción en el juicio de am- paro por la SCJN	455
Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA	

VI. EL AMPARO JUDICIAL

El amparo judicial y la “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro.	477
Héctor FIX-FIERRO	
Algunas reflexiones sobre el amparo judicial en la Constitución de 1917	509
José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ	

VII. AMPARO FRENTE A LEYES Y OMISIONES LEGISLATIVAS

Omisiones legislativas y el juicio de amparo.	533
Felipe BORREGO ESTRADA	
Omisiones legislativas y juicio de amparo	547
Juan Carlos CRUZ RAZO	
El juicio de amparo contra leyes	563
Alberto PÉREZ DAYÁN	
Procedencia del juicio de amparo frente a la omisión legislativa: tutela efectiva de las personas con discapacidad tratándose del impuesto al valor agregado (juicio de amparo 618/2015)	577
Fernando SILVA GARCÍA	
José Sebastián GÓMEZ SÁMANO	
El juicio de amparo contra leyes.	595
J. Guadalupe TAFOYA HERNÁNDEZ	

TOMO II

VIII. JUICIO DE AMPARO Y PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS

Suspensión de oficio y de plano como garantía jurisdiccional con- tra la discriminación.	3
José Manuel DE ALBA DE ALBA	
La extradición en la Ley de Amparo	17
Constancio CARRASCO DAZA	
La trascendente distinción entre la delimitación y la restricción de los derechos humanos para el control constitucional (interpreta- ción integral y juicio de proporcionalidad).	33
Rafael COELLO CETINA	

Hacia la creación de tribunales de protección de los derechos humanos.	75
Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA	
El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo	99
Fabiola MARTÍNEZ RAMÍREZ	
El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano constitucional autónomo en el juicio de amparo	113
Ximena PUENTE DE LA MORA	
El juicio de amparo y su ámbito protector. Análisis de la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte en materia de tortura.	125
Francisco VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO	

IX. JUICIO DE AMPARO Y PROCESO PENAL ACUSATORIO

El juicio de amparo en defensa del proceso penal acusatorio.	143
Taissia CRUZ PARCERO	
El juicio de amparo y el principio de inmediación dentro del Sistema Penal Acusatorio. Su análisis a la luz de la contradicción de tesis 86/2016	157
Arely GÓMEZ GONZÁLEZ	
Procedencia del amparo indirecto y justicia penal	171
Rosa Elena GONZÁLEZ TIRADO	

X. JUICIO DE AMPARO Y MATERIA ELECTORAL

La protección constitucional de los derechos político-electorales y el juicio de amparo.	187
María del Carmen ALANÍS FIGUEROA	

Juicio de amparo, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, en la elección de magistrados electorales locales.	203
Flavio GALVÁN RIVERA	
El derecho a un recurso judicial efectivo como garantía de independencia judicial. Apuntes sobre el nombramiento de magistraturas electorales	223
Salvador O. NAVA GOMAR	
El juicio de amparo en México contra actos en materia electoral . .	245
Jaime Arturo VERDÍN PÉREZ	

XI. JUICIO DE AMPARO, DERECHO INTERNACIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El sistema judicial trasnacional en derechos humanos y los jueces de amparo	259
Mara GÓMEZ PÉREZ	
El juicio de amparo y el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad	277
Genaro David GÓNGORA PIMENTEL	
Control difuso de la convencionalidad	287
Manuel L. HALLIVIS PELAYO	
El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos.	299
Alfonso HERRERA GARCÍA	
Control de convencionalidad y bloque de regularidad constitucional en el juicio de amparo	317
Jorge Mario PARDO REBOLLEDO	
Guillermo Pablo LÓPEZ ANDRADE	
Ricardo Antonio SILVA DÍAZ	

El nacimiento de un derecho: el amparo mexicano como recurso judicial efectivo, aportación a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	335
Juan N. SILVA MEZA	
La proyección internacional del juicio de amparo: la contribución mexicana a la Declaración Universal de Derechos de Humanos	347
Mauricio Iván DEL TORO HUERTA	

XII. LA SENTENCIA DE AMPARO

Sentencias de amparo: efectos, motivación e interpretación constitucional y convencional	367
Miguel Ángel AGUILAR LÓPEZ	
Efectos de la sentencia que concede el amparo: la reparación integral de las violaciones a derechos humanos	381
Germán Eduardo BALTAZAR ROBLES	
Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad	393
Giovanni A. FIGUEROA MEJÍA	
Insuficiencia judicial y macrojurídica en la ejecución de sentencias de amparo (el amparo como limitante del cambio social)	409
Ricardo GUZMÁN WOLFFER	
Consideraciones sobre los orígenes interdictales de los efectos de las sentencias en el amparo	451
Raúl PÉREZ JOHNSTON	
El análisis sistemático de los conceptos de violación y agravios en la sentencia de amparo.	465
Rosa María TEMBLADOR VIDRIO	

XIII. JURISPRUDENCIA DE AMPARO

La jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis en la nueva Ley de Amparo. Críticas para su eliminación	477
Miguel de Jesús ALVARADO ESQUIVEL	
El juicio de amparo a través de su jurisprudencia (1936-2016)	501
Edgar S. CABALLERO GONZÁLEZ	
Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo	513
Clicerio COELLO GARCÉS	
Alfonso HERRERA GARCÍA	
Sistemas de jurisprudencia en el juicio de amparo	535
Lilia Mónica LÓPEZ BENÍTEZ	

EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Pasado, presente y futuro

PRESENTACIÓN

A lo largo del año 2017, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) emprendió una amplia baraja de iniciativas para conmemorar el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Congresos internacionales, coloquios, mesas redondas, presentaciones de libros, seminarios de estudio, etcétera, orientados a reflexionar sobre el significado de la Constitución y su vigencia; ello, al menos, en tres dimensiones.

En su dimensión histórica, se estudió a la Constitución como fenómeno contextualizado en un momento determinado con un impacto específico —y muy relevante— en la vida nacional y con una influencia —indiscutible— en el ámbito internacional. En su dimensión política, la Constitución fue valorada como instrumento para construir instituciones, enfrentar desafíos y encauzar las enormes transformaciones del país a lo largo de cien años. Finalmente, en su dimensión estrictamente jurídica, la Constitución fue analizada como norma suprema y como parámetro de regularidad de los actos y decisiones de autoridad.

Sólo con esta visión multidimensional y compleja ha sido posible dar cuenta del verdadero significado de un siglo de vigencia constitucional. Durante este periodo, no sin sobresaltos y problemas, el país logró transitar desde un conflicto revolucionario hacia una democracia constitucional que, si bien enfrenta múltiples desafíos, existe. Ese tránsito no fue posible solamente gracias a la Constitución de 1917 y a las ingentes reformas de las que ha sido objeto, pero no parece errado sostener que no habría sido posible sin la misma.

Por lo mismo y con la finalidad de dejar constancia de las reflexiones y deliberaciones sobre y a propósito de la Constitución, el propio IIJ-UNAM programó un ambicioso proyecto editorial que nos permitió publicar un amplio y sustantivo “Catálogo del Centenario” dentro del que se enmarca la importante obra que usted tiene consigo. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, con el rigor al que nos tienen acostumbrados, se dieron a la tarea de convocar a un nutrido grupo de autores —que provienen de la judicatura, el foro, la función pública y la academia— para estu-

diar el pasado, el presente y el futuro de una de las figuras más relevantes del constitucionalismo mexicano: el juicio de amparo.

El resultado es este conjunto de ensayos que analizan al juicio de amparo desde diversas perspectivas y, al igual que nos propusimos hacerlo con la Constitución, desde una visión multidimensional. Se trata de una obra destinada a ser un referente en la materia porque permite calibrar la relevancia de este recurso de protección constitucional en la historia constitucional mexicana y, al mismo tiempo, explorar su estado actual y sus posibles desarrollos hacia adelante.

En mi calidad de director del IIJ-UNAM felicito a los coordinadores, agradezco a los autores e invito a los lectores a adentrarse en estos dos volúmenes que, a la vez que celebran a la Constitución de 1917, analizan con rigor académico y conocimiento probado al juicio de amparo en México.

Pedro SALAZAR UGARTE

Febrero de 2017

PRÓLOGO

El centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ofrece un marco extraordinario para la reflexión de las instituciones jurídicas que han acompañado su evolución histórica. El juicio de amparo ocupa un lugar central en nuestro constitucionalismo desde sus orígenes en la Constitución yucateca del 16 de mayo de 1841 (a instancias de Manuel Crescencio Rejón), su reconocimiento en el Acta de Reformas de 1847, y fundamentalmente desde su consagración definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal del 5 de febrero de 1857.

La evolución del derecho de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX incluyó una zigzagueante interpretación sobre su procedencia contra resoluciones judiciales. A partir de esa batalla conceptual se definirían los alcances de la autonomía e independencia de los tribunales de los estados. El debate siguió presente en el trasfondo del juicio de amparo cuando se sentaron sus bases normativas en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917.

La gestación del juicio de amparo tuvo verificativo más de setenta años antes de la promulgación de la Constitución de Querétaro. Al incorporarse a ésta, refrendó su centralidad en el ordenamiento jurídico y a la postre sirvió como referente básico para otros sistemas de justicia constitucional en la comunidad jurídica comparada, incluso en su proyección en declaraciones y tratados internacionales, así como en sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Además, marcó el rumbo de la judicatura federal a lo largo de cien años de práctica constitucional.

El derecho de amparo no fue ajeno a las transformaciones que, a lo largo de su vigencia, experimentó la Constitución centenaria. Sus modificaciones estuvieron casi siempre ligadas a la necesidad de atajar el rezago que vivió la Suprema Corte durante buena parte del siglo XX. En respuesta a ese complejo escenario, nunca totalmente superado, se crearon las salas de la Suprema Corte (por reformas de 1928, 1934 y 1951) y los Tribunales Colegiados de Circuito (en 1951), en principio concebidos como órganos auxiliares en el conocimiento de juicios de amparo considerados de menor entidad jurídica. Fueron muy numerosas las reformas constitucionales y le-

gales que, en los años siguientes, se orientaron a tratar de paliar la incesante acumulación de asuntos. Durante la década de los ochenta, inició un proceso distinto de política judicial, para convertir a la Suprema Corte en un tribunal esencialmente dedicado al control de constitucionalidad (reforma del 10 de agosto de 1987).¹

Con la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales y la instauración de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, la Suprema Corte potenció su jurisdicción constitucional centralizada, de única y exclusiva instancia, al estilo de los más representativos tribunales constitucionales europeos.² Con estas modificaciones, el protagonismo que durante mucho tiempo mantuvo el juicio de amparo como instrumento omnicompreensivo de la jurisdicción federal, se modificó con profundidad, para dar paso a un sistema procesal constitucional más robusto, con diversos accesos al control de constitucionalidad de los actos del poder público.³

Prácticamente en el último lustro del centenario, el juicio de amparo experimentó una importante reforma integral. La reforma constitucional del 6 de junio de 2011, vigente desde el 4 de octubre siguiente⁴ (considerada como hermanada con la de derechos humanos, publicada cuatro días después, el 10 de junio de 2011), implicó varios y muy significativos cambios al sistema procesal constitucional, en general, y, especialmente, en materia de amparo.

Entre las más llamativas modificaciones que introdujo esa reforma, se encuentran las siguientes: incorporó como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano; introdujo el amparo contra omisiones de las autoridades; reconoció la institución del interés legítimo para demandar el amparo; creó los denominados “Plenos de Circuito” para resolver determinados supuestos de contradicción de tesis que antes eran de la competencia de la Suprema Corte; promovió bases para eliminar la concesión

¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 753-760.

² Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap, 2002, pp. 97-101; Herrera García, Alfonso, “Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Elementos de jurisdicción constitucional*, México, Porrúa-IMDPC, 2016, pp. 48-54.

³ Cfr. Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, mayo-agosto 1995, pp. 807-842.

⁴ Véase el artículo primero transitorio del respectivo decreto promulgatorio.

del “amparo para efectos”; introdujo la institución del amparo adhesivo; constitucionalizó el principio de “aparición de buen derecho” para el análisis de la suspensión de los actos reclamados, y se possibilitó, mediante este juicio, la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materias distintas a la fiscal.⁵

Esos trazos constitucionales condicionaron la confección de la “nueva” Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, vigente a partir del día siguiente.⁶ El renovado sistema de amparo apuntó a la necesidad de reconsiderar su sentido genuinamente protector, y a la de hacer frente a los nuevos desafíos que planteó el proceso de internacionalización de la Constitución en materia de derechos humanos o, si se prefiere, del proceso de constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, lo que abrió nuevos derroteros interpretativos, de argumentación constitucional y de las fuentes del derecho tradicionales.

Para celebrar una fecha tan emblemática como los cien años de la Constitución de 1917, el propósito de este libro es conjuntar las reflexiones de especialistas en la materia acerca de los más significativos aspectos del juicio de amparo, tras más de siglo y medio de existencia, de cara al inicio de una nueva era constitucional. Por ese extraordinario motivo, la obra se orienta hacia un doble objetivo: el primero es conmemorar el centenario de nuestro constitucionalismo desde la exclusiva perspectiva del juicio de amparo como medio de sujeción del poder público a la ley fundamental y como instrumento de tutela efectiva de los derechos humanos; el segundo es dar cuenta de problemas y posibles soluciones al sistema jurídico del amparo a partir del pensamiento histórico, la operatividad actual del derecho procesal constitucional, y el planteamiento de retos de futuro en los albores de un nuevo ciclo constitucional.

En ese sentido, la finalidad de este esfuerzo colectivo no es solamente el festejo de una institución, o su mero homenaje académico, sino sumar

⁵ Para un estudio, ya clásico, sobre varios de estos temas de la reforma del amparo, véase: Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, *in toto*. En un temprano análisis de la reforma incluso se sostuvo que estábamos en presencia de un “nuevo juicio de amparo” en México; en ese sentido, Cossío Díaz, José Ramón, “El nuevo juicio de amparo”, *El Universal*, México, 8 de febrero de 2011.

⁶ Véase el artículo único transitorio del decreto correspondiente. Para un primer estudio general sobre el contenido de esta nueva ley a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2016. Asimismo, véase Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, ambos *in toto*.

reflexiones que permitan diagnosticar el estado de la cuestión, así como hacer frente a preocupaciones teóricas y prácticas del juicio de amparo, de la mano de los más importantes expertos en esta materia, quienes operan, aplican, interpretan, estudian o investigan cotidianamente el juicio de amparo en México, en este irrepetible momento histórico.

Para conseguir ese propósito, formulamos invitaciones directas a los participantes, quienes tuvieron la libertad de elegir la temática de sus colaboraciones a partir de una relación inicial que pusimos a su consideración. El resultado de ese proceso fue una amplia, entusiasta e incondicional participación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la judicatura federal, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrados y jueces federales, servidores públicos e integrantes de órganos constitucionales del Estado mexicano, profesores universitarios, investigadores, y abogados especializados en el derecho procesal constitucional mexicano.

En consecuencia, esta obra reúne una amplia pluralidad de posturas, mediante la colaboración de cerca de setenta autoras y autores, en dos tomos, a lo largo de trece capítulos, con el siguiente espectro de temas: (I) Historia del amparo; (II) El juicio de amparo en el centenario de la Constitución; (III) Juicio de amparo y acceso a la justicia; (IV) Amparo contra particulares; (V) Instituciones procesales del amparo; el cual se divide en dos apartados: 1) Demanda y procedencia, y 2) El proceso de amparo; (VI) El amparo judicial; (VII) Amparo frente a leyes y omisiones legislativas; (VIII) Juicio de amparo y protección de derechos humanos; (IX) Juicio de amparo y proceso penal acusatorio; (X) Juicio de amparo y materia electoral; (XI) Juicio de amparo, derecho internacional y control de convencionalidad; (XII) La sentencia de amparo, y, finalmente, (XIII) Jurisprudencia de amparo.

Es obligado destacar que este esfuerzo se inscribe dentro de las obras conmemorativas al centenario de la Constitución de 1917 que preparó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nuestro especial agradecimiento a su director, doctor Pedro Salazar Ugarte, por acoger esta iniciativa y redactar la presentación que acompaña a la obra. La profunda influencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas mediante el estudio permanente de nuestra máxima institución procesal, fundamentalmente a partir de la obra fecunda y liderazgo del maestro Héctor Fix-Zamudio, ha sido pieza neurálgica para su transformación jurídica bajo la vigencia de la Constitución de 1917.

Este libro busca inscribirse en esa misma aspiración, permanente e inacabada, de cara al arranque de un nuevo siglo para nuestro constitucional

lismo: contribuir a la aportación de elementos que fortalezcan una versión del juicio de amparo en clave democrática, que consoliden un esquema proteccionista y absolutamente comprometido con la tutela efectiva de los derechos humanos. Esperamos que este esfuerzo sirva a esos altos propósitos, y que éstos sean justamente los ejes definitorios del juicio de amparo y de sus interpretaciones en los años por venir.

Eduardo FERRER MAC-GREGOR
Alfonso HERRERA GARCÍA
Coordinadores

Ciudad Universitaria, enero de 2017

I. HISTORIA DEL AMPARO

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER ANTES DEL NACIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO

Oscar CRUZ BARNEY*

SUMARIO: I. *Introducción. Defensa de los derechos y control del poder en el derecho indiano.* II. *La Constitución de Apatzingán de 1814.* III. *El Primer Imperio.* IV. *La primera República federal.* V. *La primera República central: el Supremo Poder Conservador, las declaraciones de inconstitucionalidad y el juicio sumarísimo de amparo de la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, del 23 de mayo de 1837.* VI. *La restauración del federalismo y la declaración de inconstitucionalidad de leyes por el Congreso.* VII. *La República central de Félix Zuloaga y el juicio sumarísimo de amparo en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común.* VIII. *Conclusión.* IX. *Bibliografía, hemerografía y fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN. DEFENSA DE LOS DERECHOS Y CONTROL DEL PODER EN EL DERECHO INDIANO

El absolutismo rescataba la imagen del rey no sólo como legislador, sino como superior a la ley misma. En este sentido, el monarca no tiene porqué sujetarse en su actividad legislativa a ningún límite jurídico, como sería el caso si se ajustara a las leyes dadas en Cortes. Esto lleva a preguntarse en qué

* Académico de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort, Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Abogacía que concede el Consejo General de la Abogacía Española, Cruz de San Ivo del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, Medalla de Honor del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Mención de Honor del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla. Ex presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; académico honorario de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid; académico correspondiente extranjero de la Academia de Jurisprudencia de Colombia; investigador nacional nivel III; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

medida estaba el rey obligado a sujetarse a sus propias leyes. Sin embargo, como afirma Maravall: “Monarquía absoluta quiere decir Monarquía que alcanza un poder de plena superioridad en un orden definido, en cuyos lindes es incontrastable, pero por esa misma razón exige, por su propia esencia, que esos lindes existan”.¹ De ahí la lucha por señalar precisamente cuáles eran los límites al poder real.

En la Edad Media se atendía a un texto del *Codex* que alababa a los reyes que sí se sometían a las leyes. Asimismo, se utilizó una idea de santo Tomás: distinguir entre la *vis coactiva* (obligación de cumplir la ley bajo una pena) y la *vis directiva* (la ley como rectora y orientadora de la conducta humana) de la ley.²

Según santo Tomás, el rey no estaba obligado por la *vis coactiva*, pero el buen príncipe se debía someter a la *vis directiva*.³

En el siglo XIV, Alberico de Rosate distinguió dos facultades del rey:

- a) La *potestas ordinata et limitata*, o potestad ordenada y limitada, y
- b) La *plenitudo potestatis*, o potestad plena o absoluta.

Ambas son facultades regias, y según Rosate podían ser utilizadas a voluntad por el monarca. No obstante, en el siglo XV los juristas italianos señalaron que únicamente en casos extraordinarios podía el príncipe utilizar la *plenitudo potestatis*. Se insistió también en que todos aquellos actos del rey que violentaran el derecho vigente debían contener una cláusula derogatoria del principio violado para poder ser válidos. La única forma de limitar al rey era sometiéndolo a la ley.

La idea del poder absoluto del rey se enlaza con la del origen divino del mismo, idea que cobró fuerza a partir del siglo XVI. Durante los siglos XVI y XVII existió una tendencia a limitar el poder absoluto del rey. Primero, se señalaba que el hecho de que el rey pudiera actuar contra el derecho no significaba que las instituciones reales pudieran hacerlo; únicamente el príncipe estaba exento de cumplir con el derecho, no sus subordinados.

¹ Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986, t. I, p. 295.

² Aquino, Tomás de, *Suma de teología*, 2a. ed., Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1995, t. 2, parte I-II, C. 90, artículos 1-4.

³ *Ibidem*, partes I-II, C. 96, artículo 5o. Señala que “el príncipe está eximido de la ley en cuanto al poder coactivo de la misma, pues la ley no tiene fuerza coactiva más que por la autoridad del príncipe, y nadie puede coaccionarse a sí mismo. Se dice, pues, que el príncipe está exento de la ley, porque nadie puede pronunciar contra él un juicio condenatorio en caso de que falte a la ley... pero en cuanto al poder directivo de la ley, el príncipe está sometido a ella por propia voluntad...”.

Además, teólogos juristas del siglo XVI como Francisco de Vitoria, Domingo de Soto y Francisco Suárez mantuvieron la tesis de santo Tomás de la *vis directiva* de la ley. Otros, como Vázquez de Menchaca, incluso la de la *vis coactiva*. Se llegó a acudir a la educación cristiana del rey como último recurso. Así, Diego de Saavedra Fajardo, en el siglo XVI, decía que el rey debía obedecer la ley natural para no ser un tirano.

Por otra parte, intentaron establecerse límites al poder absoluto del rey con base en las leyes vigentes. Es decir, el monarca estaba obligado a cumplir con algunas normas de derecho positivo o leyes fundamentales del poder real, del Estado y de la sociedad. Entre los autores restrictivos del poder real estaba Jean Bodin, quien afirmaba (en 1576) que aun cuando el rey tiene autoridad sobre el derecho, debe respetar ciertos principios del orden establecido. Según este autor, la monarquía absoluta tenía un poder soberano pero limitado por la ley de Dios, el derecho natural, las leyes fundamentales, las costumbres y los privilegios.⁴ Estimaba que el rey debía respetar la propiedad privada de sus súbditos, la ley de sucesión a la Corona y la inalienabilidad del patrimonio real.⁵

Otro exponente del pactismo político medieval fue el padre Mariana, quien señaló que el pueblo no había delegado en el rey todo el poder, que había conservado para sí cierta autoridad y que las leyes fundamentales eran las cláusulas del contrato de cesión del poder del pueblo al rey, por lo que éste debía respetar esas normas fundamentales:

- 1) Leyes que establecen el orden de sucesión al trono.
- 2) Leyes relativas a la percepción de impuestos, y
- 3) Leyes que aseguren el respeto a la religión del pueblo y, con ello, a la Iglesia.

Con esto, el pactismo en la época de auge del absolutismo real fue una manera de recordarle al rey que su poder lo habían cedido el pueblo y los estamentos privilegiados. Incluso en tiempos de Enrique IV y de los reyes católicos, cuando se hablaba del poder absoluto del monarca y de su origen divino, se afirmaba al mismo tiempo la existencia de un pacto entre el rey y el reino.⁶

⁴ Maravall, José Antonio, *Estado moderno...*, cit., t. I, p. 296.

⁵ Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, 3a. ed., selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, Madrid, Tecnos, 1997, lib. I, cap. VIII; libro II, cap. II y III, y otros.

⁶ Maravall, José Antonio, *Estado moderno...*, cit., t. I, p. 290.

1. *Dos mecanismos de defensa de derechos: el contrafuero y el recurso de fuerza*

A. *El contrafuero*

En cada reino los grupos privilegiados se atrincheraron en las instituciones políticas locales para resistir a la monarquía absoluta. En Castilla, el mecanismo institucional fue el “decisionismo castellano” y la fórmula “obedézcase pero no se cumpla” o contrafuero.

El primero de ellos se presentó cuando las Cortes se quejaron, sin resultado alguno, del triunfo de las pragmáticas en Castilla; solicitaban dos puntos:⁷

- Que no se expidiesen leyes generales sin convocar a Cortes.
- Que no se revocasen leyes de Cortes mediante pragmáticas.

Por otra parte, cuando el rey no cumplía una ley o actuaba contrariándola, los castellanos podían acudir al contrafuero con la fórmula “obedézcase, pero no se cumpla”, es decir, se acata respetuosamente el ordenamiento real, pero no se cumple. Esta fórmula era un recurso en contra de la ilegitimidad de la disposición real. Con el incumplimiento se suspendía la aplicación del mandamiento y se suplicaba al rey su anulación, aunque éste podía aplicarlo de todas formas. Si bien en Castilla el contrafuero tuvo escasa fortuna, en Indias, como veremos, fue un recurso de gran utilidad.⁸

En cuanto a la aplicación del derecho indiano, se ha señalado que en virtud del “contrafuero” poca aplicación real tuvieron las disposiciones destinadas a las Indias. Como menciona Tau Anzoátegui, “la fórmula «la ley se obedece pero no se cumple»... ha sido utilizada con frecuencia para caracterizar el clima social de las Indias como de franca rebeldía o desprecio hacia los mandatos de las autoridades peninsulares”.⁹ Como veremos, esta postura está equivocada y lejos de la realidad indiana.

⁷ Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2a ed., México, Oxford University Press, 2014, p. 128.

⁸ Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1987, pp. 289-291.

⁹ Tau Anzoátegui, Víctor, *La ley en América hispana, del descubrimiento a la emancipación*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992, pp. 69 y 70. Un ejemplo de esta visión equivocada la hallamos en Leonard, Irving A., *Los libros del conquistador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, quien señala que “Basta recordar el carácter extremadamente individualista del español, que le hace someterse a la autoridad y a las leyes sólo en apariencia... ‘«Acato», pero no cumplo’, dice una conocida frase española, resumiendo esa actitud” (véase p. 255).

La fórmula “obedézcase, pero no se cumpla” se vinculaba con la “súplica” como recurso al legislador. En efecto, una norma ejecutada podía ser suplicada, mientras que, en términos generales, si se utilizaba el “obedézcase, pero no se cumpla” debía oponerse la suplicación de inmediato para que tuviera efectos.

El recurso de suplicación constituía una parte necesaria dentro del orden jurídico indiano, el cual no se concebía como un ordenamiento jurídico sistemático e integral, sobre todo antes de la Recopilación de Indias de 1680. Según Tau, la suplicación alcanzó la categoría de “derecho fundamental” en las Indias.¹⁰ Este recurso se convirtió en pieza clave para el funcionamiento del contrafuero, pues hacía posible la modificación de normas y la protección del individuo.

El recurso de suplicación partía de la idea de que los mandatos legislativos que adolecían de vicios, por ser contrarios a derecho, o perjudiciales a la colectividad, eran susceptibles de ser revisados a solicitud de parte interesada, por el propio legislador que emitió la disposición.¹¹

El recurso de suplicación buscaba dos objetivos: 1) obtener la suspensión de la ejecución de la norma impugnada, y 2) la revocación de la misma por parte del legislador.¹²

Como ya señalamos más atrás, el contrafuero se desarrolló en Castilla entre los siglos XIII y XV, y se refería a las cartas expedidas por el rey que iban en contra de algún fuero, de algún derecho o bien eran perjudiciales para las partes. Las Siete Partidas¹³ establecían que:

Si contra derecho comunal de algún Pueblo, o daño del fueren dadas algunas cartas, non deven ser cumplidas las primeras. Ca non han fuerça, porque son a daño de muchos, mas devenlo mostrar al Rey, rogandole, e pidiendole merced, sobre aquello que les embia mandar en aquella carta. Empero si despues el Rey quisiere, en todas guisas, que sea, deven cumplir lo que el mandare.

Así, la carta o disposición contra derecho no debía cumplirse y el rey ser informado de ello, quien expedía un segundo mandato que habría de ser obedecido y cumplido sin más.

Con la extensión del derecho castellano a Indias, arribaron igualmente el contrafuero y la suplicación, que con rapidez adquirieron importancia dentro del derecho indiano.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 75 y 76.

¹¹ *Ibidem*, p. 77.

¹² *Ibidem*, p. 136.

¹³ Ley XXX, tit. XVIII, part. 3a.

El recurso se tramitaba de la siguiente manera:¹⁴ primero, la autoridad encargada de ejecutar una disposición, luego de obedecerla, procedía a su examen y a determinar si debía o no cumplirla. Si decidía no hacerlo, entablaba la suplicación. El mismo supuesto operaba si se trataba de vasallos, cabildos, consulados, oficiales reales, etcétera.

Debemos destacar que obedecer y cumplir son dos acciones diferenciadas. Por *obedecer* se entendía rendir tributo u homenaje a alguien, reconociéndole como superior, es decir, lo que en la actualidad se conoce como *acatar*. Así, obedecer representa el acatamiento y reconocimiento prestado a la autoridad real, lo que se hacía para no incurrir en rebeldía.¹⁵ Debe quedar claro que acatar pero no cumplir una norma no implica en ningún momento un acto de desobediencia. Así, la Ordenanza de Correos de 1794 establecía que las justicias ordinarias, a quienes se había de remitir un ejemplar de las Ordenanzas, debían colocarlas sobre la mesa de la sala del ayuntamiento, y acatarlas en todo lo que tocara a sus actividades. Ordenaba, asimismo que las violaciones a la misma ordenanza debían añadirse a los capítulos de residencia de la autoridad.

Alonso de Villadiego nos señala, al hablar de las disposiciones enviadas de parte del rey, que:

...recibiéndolas quando e le notificaren, con todo acatamiento, besandolas, y poniendolas sobre su cabeza, y levantandose en pie, si estuviere afentado, en mentando el nombre del Rey, sin dezir, ni hazer cosa que parezca, o sea demostracion de desacato ni arrebatandolas à los Escrivanos que las notifican, con desden, o deprecio, ino cumpliendolas luego à la letra; porque las cartas del Rey tienen fuerça de Ley.¹⁶

Por su parte, Jerónimo Castillo de Bobadilla dice, refiriéndose a la obediencia de los mandatos reales, que “la inobediencia á los Reyes es crimen gravísimo, que las leyes, y los Autores llaman de sacrilegio; y así por él los tales inobedientes son dignos de pena de muerte...”.¹⁷

¹⁴ Seguimos a Tau Anzoátegui, Víctor, *op. cit.*, pp. 118-120.

¹⁵ Véase Cruz Barney, Oscar, “La Ordenanza de Correos del 8 de junio de 1794 en el México independiente”, en *La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 120.

¹⁶ Villadiego, Alonso de, *Instrucción política, y práctica judicial, conforme al estilo de los conejos, Audiencias, y Tribunales de Corte, y otros ordinarios del Reyno. Nuevamente corregida y enmendada*, Madrid, Imprenta de Juan de Ariztia, A costa de Francisco Laso, Mercader de Libros, 1720, cap. V. I, núm. 84.

¹⁷ Castillo de Bobadilla, Jerónimo, *Política para corregidores, y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra, y para prelados en lo espiritual, y temporal entre legos, Jueces de Comisión, Regidores,*

Juan de Solórzano y Pereira señala que dentro de las obligaciones de los virreyes estaba la de sujetarse a las leyes del rey, cumpliéndolas justamente; pero cuando entendieran que de su ejecución podían resultar graves daños, “lo más que conforme á derecho pueden hacer es, suspender la execución y cumplimiento de estas órdenes...”.¹⁸

Para la interposición del recurso no existía plazo alguno, aunque al parecer éste debía hacerse en el acto de obediencia o poco después. Una vez que se entablaba la suplicación, tampoco existía un término preciso para deducirla ante el legislador. Sobre esto, señala el mismo Villadiego que la autoridad que recibía la disposición que le pareciera injusta “la debe obedecer, y no cumplir, reponiendo con mucho acatamiento, que la obedece, y quanto à fu cumplimiento, con el debido respeto, no ha lugar de cumplirle, por las caufas, y razones que tuviere juftas que alegar, fuplicando della... (*sic*)”.¹⁹

Ahora bien, ¿cuáles eran las normas susceptibles de suplicación? El recurso se podía interponer contra provisiones, cédulas y órdenes reales que no tuvieran el carácter de leyes propiamente dichas o pragmáticas,²⁰ o bien que contuvieran ejecutorias ganadas en juicio contradictorio; las primeras fueron más frecuentes en las Indias que las segundas. Así, la suplicación podía interponerse contra todos los mandamientos de gobernación, cédulas, órdenes, provisiones de las audiencias, ordenanzas, bandos, despachos, órdenes de los virreyes, autos, mandamientos, provisiones y despachos de gobernadores, normas dictadas de oficio y las expedidas a petición de parte, contra la norma en su totalidad o contra parte de ella.

Jerónimo Castillo de Bobadilla establece que a la norma general de obedecer y cumplir siempre los mandatos reales se aplican las siguientes excepciones:

- a) Cuando el rey mandaba algo contra conciencia, tanto en cuestiones relativas a la paz como a la guerra.

Abogados, y otros Oficiales Públicos: y de las Jurisdicciones, preeminencias, Residencias, y salarios de ellos: y de lo tocante a las Ordenes, y Caballeros de ellas, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1775, lib. II, cap. X, núm. 65.

¹⁸ Solórzano y Pereira, Juan de, *Política indiana*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1930, lib. V, cap. XIII, núms. 30 y 31.

¹⁹ Villadiego, Alonso de, *op. cit.*, cap. V, 1, núm. 91.

²⁰ Que como ya se mencionó tenían la misma autoridad que las leyes. Véase García Gallo, Alfonso, “La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI”, en *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, p. 186.

- b) Cuando el mandato fuera en contra de la fe o en contra del estado de la Iglesia, o bien si sucedían grandes males.
- c) En el caso de que el rey mandara algo contra la ley natural, como sería que el que está obligado a obedecer y cumplir se matara a sí mismo, porque el príncipe no puede disponer contra derecho natural o de gentes, y
- d) Cuando el rey mandara algo contrario a leyes y derecho y contra fueros.

En estos casos, continúa Bobadilla, “está dispuesto, que las Provisiones, y Cédulas Reales, que se dieren contra Derecho, y en perjuicio de partes, no valgan, y sean obedecidas, y no cumplidas...”.

- e) En el supuesto de que al juez le constara que el mandato carecía de causa y fundamento y que era contrario a derecho.
- f) Finalmente, “quando el Rey, por algún enojo, sevicia, o pasión, sin orden, é inadvertidamente mandase quitar la vida á alguno...”.²¹

La suplicación se interponía ante la misma autoridad sancionadora de la norma para que revisara su resolución; así, los recursos de suplicación podían ser planteados ante el rey, ante el virrey, ante la audiencia o ante el gobernador.

Quiénes ejercían el recurso de suplicación eran los virreyes, los gobernadores y las audiencias, como autoridades superiores, pero también podían hacerlo los demás jueces y justicias, los ministros, los cabildos e incluso los grupos de vecinos.

Una vez entablado el recurso, recordemos que se intentaba suspender la disposición recurrida, para lo cual era necesario “responder” a la disposición, es decir, alegar y presentar una causa justificada, además de aportar los elementos de convencimiento y prueba necesarios ante el legislador.²²

La suspensión de la ejecución de la norma recurrida era facultad del encargado de su cumplimiento, siempre que su ejecución ocasionara “escándalo conocido” o “daño irreparable”, o bien cuando adolecía de los vicios de obrepción o subrepción. Ahora bien, si en efecto era frecuente la suspensión de la ejecución de las disposiciones recurridas, también se presentaron casos en donde la norma era suplicada sin que la suspensión se otorgara.

Más adelante se requería el pronunciamiento por parte de la autoridad cuya disposición había sido suplicada. Si una vez recibida la suplicación la autoridad no contestaba, se entendía que su silencio era a favor del supli-

²¹ Castillo de Bobadilla, Jerónimo, *op. cit.*, lib. II, cap. X, núms. 69-76.

²² Tau Anzoátegui, Víctor, *op. cit.*, pp. 133 y 134.

cante. Cuando la autoridad daba una respuesta, el segundo mandato debía obedecerse sin más, lo que daba fin a la tramitación del recurso. Sin embargo, señala Tau, “no faltan ejemplos, excepcionales por cierto, en los que, al parecer, el segundo mandato fue también suplicado, sin que haya sido posible conocer el trámite ulterior de los mismos”.²³

B. *El recurso de fuerza*

Las jurisdicciones extraordinarias o especiales de la Real Audiencia de México más importantes fueron los recursos de fuerza, el Tribunal de Bienes de Difuntos, el Tribunal de la Bula de la Santa Cruzada, el Juzgado de Provincia y las visitas.

Se debe tener presente que dentro del derecho de patronato sobre la Iglesia en Indias, las facultades del rey frente a la Iglesia se extendieron a campos como la supervisión de las bulas papales previa a su aplicación en el reino (esto se conocía como el “pase regio”), la reforma de las órdenes religiosas y los recursos de fuerza. El recurso de fuerza era una expresión del ejercicio de ese patronazgo real.

Señala Covarrubias que así como los magistrados seculares que abusaban de su autoridad cometían fuerza y violencia en contra del procesado, los jueces eclesiásticos incurrieron en el mismo acto cuando procedían en contra de los legos usurpando la jurisdicción temporal, o bien, si el conocimiento era suyo, atropellaban los cánones y leyes y negaban las defensas o mandaban algo contra ley.²⁴

El recurso de fuerza, en apariencia muy frecuente,²⁵ era un mecanismo por el cual el agraviado o quejoso trataba de que la justicia secular corrigiera el abuso o “fuerza” que el tribunal eclesiástico estaba cometiendo en su persona. Consistía así en el recurso que podía interponer la persona que se sentía agraviada por un juez eclesiástico ante un tribunal superior del rey, con objeto de apartarlo del conocimiento de la causa si entendía que no competía a la jurisdicción de la Iglesia, o para obligarlo a cumplir con las

²³ *Ibidem*, p. 143.

²⁴ Covarrubias, Joseph de, *Máximas sobre recursos de fuerza y protección*, Madrid, Joachin Ibarra, Impresor de Cámara de S. M., 1785, p. 92.

²⁵ Según José de Rezabal y Ugarte, oidor y regente de la Audiencia de Chile, de acuerdo con la cita de Mobarec Asfura, Norma, “Don José de Rezabal y los recursos de fuerza de los regulares”, *X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Veracruz, Escuela Libre de Derecho-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, t. 2, p. 1077.

normas del procedimiento canónico si el agravio consistía en su inobservancia, o en la denegación arbitraria de la apelación.²⁶

Este recurso podía ser contra fuerza de tres clases:

- 1) Recurso de fuerza en conocer y proceder.
- 2) Recurso de fuerza en el modo de conocer y proceder.²⁷
- 3) Recurso de fuerza por denegada apelación.²⁸

El primero consistía en el hecho de que el mencionado tribunal estudiara un asunto fuera de su competencia,²⁹ en donde el fin del recurso era sustraer de su conocimiento la causa en cuestión y someterla al conocimiento del juez competente; el segundo se presentaba cuando el juez eclesiástico no había observado las reglas del proceso canónico, con objeto de obligarlo a que lo respetara, y el tercero consistía en la denegación de algún recurso dentro del propio derecho canónico; se buscaba que el juez eclesiástico concediera el recurso y en su caso lo hiciera en ambos efectos: suspensivo y devolutivo.³⁰

El recurso de fuerza se fundamentaba por los regalistas en el derecho natural que tenía el rey de proteger a sus súbditos frente a toda opresión y violencia,³¹ así como en el derecho que tenían los súbditos de acudir ante el monarca en demanda de protección.³²

La disposición más antigua que se conoce sobre este recurso es una ley contenida en la Nueva Recopilación que se refiere a la “costumbre inmemo-

²⁶ Levaggi, Abelardo, “Los recursos de fuerza del derecho indiano”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. IV, 1992, p. 119. El mismo Covarrubias lo define como “una súplica, ó queja respetuosa, que se hace á la Real potestad, implorando su auxilio, ó protección contra los excesos, y abusos de los Jueces Eclesiásticos, para que con su autoridad les contenga dentro de sus límites, y les obligue á que se arreglen á las leyes de la Iglesia, y á las del Estado”, véase Covarrubias, Joseph de, *Máximas...*, cit., p. 93.

²⁷ Covarrubias, Joseph de, *Máximas...*, cit., pp. 95 y 96.

²⁸ *Ibidem*, p. 96.

²⁹ La jurisdicción eclesiástica abarcaba los litigios internos de la Iglesia, los litigios contra legos que afectaban intereses patrimoniales de la Iglesia, los procesos civiles y penales en donde clérigos actuaran como actores o demandados, controversias relativas al matrimonio y derecho familiar y sucesorio, contratos de buena fe cuyo cumplimiento se había prometido bajo juramento y cuando la parte actora elegía la jurisdicción. Véase Margadant, Guillermo Floris, “El recurso de fuerza en la época novohispana”, *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1991, pp. 667 y 668.

³⁰ *Ibidem*, p. 672.

³¹ Cañada, Conde de la, *Observaciones prácticas sobre los recursos de fuerza: modo y forma de introducirlos, continuarlos, y determinarlos en los tribunales superiores*, 2a. ed., Madrid, Oficina de Benito Cano, 1794, t. II, pp. 2 y 3.

³² Levaggi, Abelardo, *op. cit.*, p. 120.

rial” que les permitía a los reyes castellanos conocer de las injurias, fuerzas y violencias que se presentan entre prelados y clérigos.³³ La implantación definitiva del recurso se produjo en 1525 mediante ley dada por Carlos I y Juana de Toledo, en la modalidad de denegada apelación.³⁴ En 1553 se amplió al de conocer y proceder, y en 1677 en modo de conocer y proceder.³⁵ Se añaden otras disposiciones posteriores y las contenidas en los Autos Acordados.

En Indias, el recurso se desarrolló en el marco del regio patronato indiano, existente desde 1503, y que a partir de la llegada de la dinastía de los Borbones en España se desarrollaría ampliamente.

Conocían del recurso de fuerza los tribunales superiores,³⁶ en donde debemos situar primeramente al Consejo de Indias, dentro del perímetro de la Corte, cuyas decisiones debían ser tomadas en cuenta por las reales audiencias indianas. Para los casos que ocurrieran fuera del perímetro de la Corte, como lo eran las Indias, eran las reales audiencias las que conocían de este recurso. En la Nueva España existían dos audiencias, la Virreinal en la Ciudad de México y la de Nueva Galicia, en Guadalajara, creada en 1548, y que podía conocer del recurso de fuerza desde 1561. Estas audiencias seguían en este caso el procedimiento de las chancillerías de Granada y Valladolid.³⁷

El recurso de fuerza procedía en contra de sentencias definitivas y autos interlocutorios que pudieran acarrear un daño irreparable al quejoso.³⁸ En la Nueva España el recurso se debía presentar ante una de las reales audiencias, que lo tramitaban de forma sumaria, ordenando al tribunal eclesiástico encargado del asunto que remitiera los autos originales a la audiencia dentro de un plazo de quince días. Esto se hacía mediante un “auto de legos”³⁹ o “cédula de ruego y encargo”, que en caso de ser desobedecida era seguida de una “sobrecarta conminatoria”.

³³ *Ibidem*, p. 122. *Nva. Rec.* lib. I, tit. VI, ley. 2. Utilizamos la siguiente edición: *Leyes de Recopilación*, Madrid, Imprenta Real de la Gaceta, 1772, 3 tomos.

³⁴ *Nva. Rec. lib.* II, tit. V, ley 36. Véase Cañada, Conde de la, *Observaciones...*, cit., pp. 109 y 110.

³⁵ Levaggi, Abelardo, *op. cit.*, p. 123.

³⁶ Covarrubias, Joseph de, *Máximas...*, cit., p. 97.

³⁷ *Rec. Ind.*, lib. II, tit. 15, ley 134. Utilizamos la primera edición: *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Madrid, Julián de Paredes, 1681.

³⁸ *Nva. Rec.*, lib. II, tit. 5, ley 37.

³⁹ Álvarez, José María, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias*, Nueva York, Casa de Lanuza, Mendia y C., 1827, edición facsimilar, estudio preliminar de Jorge Mario García Laguardia y María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 255.

La interposición de este recurso no se reservaba sólo a los afectados directamente, legos o clérigos, sino que la Corona podía sustraer de la jurisdicción eclesiástica cualquier asunto que considerara que correspondía a la jurisdicción secular. “Así, gracias a esta institución, las autoridades judiciales estatales podían dar eficacia práctica a lo que, a juicio de la Corona, sería una limpia división entre la jurisdicción estatal y la eclesiástica”.⁴⁰ Concluye Margadant que el recurso de fuerza “fue una expresión de la idea que el Estado, dentro de su territorio, era superior a la Iglesia, en todas aquellas materias que el Estado consideraba como pertenecientes a este mundo”.⁴¹

Los recursos debían prepararse ante el juez eclesiástico. La parte que se consideraba agraviada presentaba en el caso del recurso de fuerza de conocer y proceder, un escrito en el que manifestaba las razones por las que a su juicio no le correspondía al juez el conocimiento de la causa, y solicitaba que se abstuviera del mismo e hiciera la remisión de autos al juez competente. En este caso, el juez eclesiástico podía reconocer la falta de jurisdicción o bien negarla, en cuyo caso la parte le solicitaba un testimonio para tramitar el recurso, y en caso de que éste también se le negara, podía interponerlo con un testimonio de su escrito, ante la audiencia, aunque el Consejo de Indias era también competente para conocer de él.

La audiencia, una vez recibido el recurso, requería al juez eclesiástico el envío de los autos y entonces existían varias posibilidades:

- a) Si resultaba fundado el recurso y la jurisdicción pertenecía a la justicia real, se daba la declaración de nulidad de los autos y se turnaban al juez secular mediante el “auto de legos”.
- b) Si el recurso resultaba infundado, se devolvían los autos al juez eclesiástico para que hiciera justicia.

Si se trataba del *recurso de fuerza en el modo de conocer y proceder*, primeramente la parte afectada solicitaba la revocación del auto o bien la apelación. Si el juez eclesiástico negaba ambas solicitudes debía insistirse en la apelación y protestar el auxilio de la fuerza. En caso de no ser admitido, se interponía el recurso de fuerza con el testimonio correspondiente.

En estos casos, y si el recurso procedía, la audiencia dictaba un auto por el que se le dejaba al juez eclesiástico la opción de oír de nuevo el asunto, dar término a la parte, recibiendo el asunto a prueba, admitir la excepción o bien la apelación.

⁴⁰ Margadant, Guillermo Floris, “El recurso de fuerza...”, *cit.*, p. 672.

⁴¹ *Ibidem*, p. 672.

Cuando se trataba del *recurso de fuerza por denegada apelación* de la sentencia definitiva o de un auto interlocutorio con fuerza de tal, o bien concedida ésta sólo se hacía en el efecto devolutivo, la audiencia proveía si con el recurso era procedente que se otorgara dicha apelación o bien se hiciera en ambos efectos. En caso de que el recurso fuera improcedente, se le devolvía al juez eclesiástico para que hiciera justicia.

Si los jueces eclesiásticos se resistían a cumplir con la decisión de la audiencia, se les intimaba a su cumplimiento mediante la “sobrecarta”, y en caso de contumacia se exponían a la privación de sus bienes y a ser extrañados del reino.⁴²

La Iglesia reaccionó a la procedencia de este recurso mediante la adición a la bula *In coena Domini* o *bula de la cena* (publicada por el papa Martín V en 1420), de la condena al recurso de fuerza por el papa Julio III en 1550, ya que turbaba la jurisdicción eclesiástica. Si bien en ella se reflejaba la posición institucional de la Iglesia, el clero en general y los fieles acataron el recurso dada la posición que ocupaba la Corona española frente a la Iglesia tanto en España como en Indias.

Los regalistas, para sustraer al recurso de la condena eclesiástica, sostuvieron que la intervención de la audiencia era extrajudicial y no judicial, y que por lo mismo no afectaba la jurisdicción eclesiástica. Otros, por el contrario, sostenían que el recurso sí tenía el carácter de judicial, pues el conocimiento del mismo presupone jurisdicción.⁴³

De la judicialidad o no del recurso de fuerza dependía la posibilidad de suplicar la decisión de la audiencia. Si el recurso era judicial, procedía la súplica, si no lo era, no. Hacia la segunda mitad del siglo XVI quedó establecida la tesis de la no suplicabilidad del recurso.⁴⁴

2. Otros mecanismos de defensa: el juicio sumarísimo de amparo

El juicio sumarísimo de amparo se relaciona con la protección al derecho a la propiedad privada y a la posesión pacífica de bienes y, finalmente, de derechos.

Este derecho, concebido como derecho fundamental, se enmarca en los llamados por la doctrina “derechos de seguridad jurídica”,⁴⁵ y que guar-

⁴² Levaggi, Abelardo, *op. cit.*, pp. 136-138.

⁴³ *Ibidem*, pp. 132 y 133.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 135 y 136.

⁴⁵ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-CNDH, 2004, p. 585.

dan a su vez una clara relación con el concepto de Estado de derecho o ese conjunto de principios que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos y en su relación con los ciudadanos,⁴⁶ particularmente cuando se trate de actos de molestia a los gobernados en su esfera jurídica.

Se dice que de la regulación que se haga del derecho de propiedad depende en buena medida la definición que se tenga del sistema económico y político; de ahí se pasa al régimen de uso y disfrute que del derecho de propiedad tenga el gobernado. Precisamente, Jean Bodin, como vimos líneas arriba, estimaba como punto fundamental, que el rey debía respetar la propiedad privada de sus súbditos.

El juicio sumarísimo de amparo fue creado por la Real Audiencia de México mediante dos autos acordados: el primero del 7 de enero de 1744, y el segundo del 7 de junio de 1762.⁴⁷

El auto acordado del 7 de enero de 1744 recoge el denominado Interdicto de Recobrar. Éste se conocía también en el foro como Interdicto de Restitución de Despojo, utilizado para “volver el poseedor despojado de su posesión á ella, sin perjuicio del derecho de las partes sobre otro juicio de mas alto conocimiento”.⁴⁸

Que las Reales Provisiones que algunos sacan para ser restituidos con solo narrativa de haber sido despojados de tierras, aguas ú otras cosas se entiendan ser incitativas⁴⁹ y que para usar de ellas las partes *expresen individualmente aquello de lo que se quejan despojados, y piden la restitución*, con señas y vientos de sus términos y linderos, como también las personas que dicen los despojaron y demás colindantes, con cuya previa judicial citación y señalamiento de prefijo competente término justifique el despojo y posesión que tenían al tiempo y quando se les causó, y si el despojante ó colindantes quisieren con nueva igual citación dar justificación en contrario, se la admitirán los Justicias del Partido, y demás á quienes se cometieren dichas Reales Provisiones de despojo. Y luego con vista de todo determinarán y ejecutarán sobre ello sumariamente lo

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Soberanes Fernández, José Luis, “Antecedentes de nuestro juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1072-1075. Asimismo, Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 35.

⁴⁸ Elizondo, Francisco Antonio de, *Práctica universal forense de los tribunales de España, y de las Indias*, Madrid, Joachin Ibarra Impresor de Cámara de S.M., 1785, t. V, pp. 100.

⁴⁹ Una “incitativa” era una provisión despachada por el tribunal superior para que los jueces ordinarios hicieran justicia y no agravio a las partes. Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Rosa y Bouret, 1851, *sub voce* “incitativa”.

que tuvieran por mas conforme á justicia, consultando las dudas con Asesor Letrado. Y en cuanto á las primeras instancias que resultaren de juicios plenarios de posesión y propiedad oirán y determinarán asimismo los Justicias competentes de los Partidos, concediendo los legítimos recursos de sus determinaciones con parecer también de Asesor Letrado á esta Real Audiencia, sin remitir á ella (ni que ella se admitan) dichos juicios sumarios de despojos ni las primera instancias de los plenarios de posesión y propiedad, si no fuere en casos de Corte, que quando las partes los gozaren, y quisieren usar de ellos lo pedirán en esta Real Audiencia siendo demandantes, y si fueren demandados á las Justicias Ordinarias ante quienes se les demandase.⁵⁰

El segundo, del 7 de junio de 1762, que, utilizando el término “amparo”, se refería a lo que se conocía como *interdicto de amparo* o de *retener* o de *conservar la posesión*.⁵¹ Este interdicto se conocía también en el foro como *interdicto de manutención*, creado para evitar las riñas y escándalos entre dos o más ciudadanos que contendieran por la posesión natural de hecho y, por lo mismo, resultaba indispensable la intervención de la autoridad por medio de un previo y sumario conocimiento de una y otra posesión:

Para indagar qual es anterior, y mas legítima, *amparando* provisional, é interinamente en ella al que la tuviese, hasta que con otro conocimiento de causa en el petitorio, ó posesorio plenario, se decida solemnemente á quien de los contendientes pertenece la cosa en propiedad, ó en posesión, siendo por lo mismo las providencias, que recaen sobre estos interdictos, inapelables en el efecto suspensivo.⁵²

A este interdicto se le llamaba de *interin*, es decir, interlocutorio, y sólo efectivo durante el pleito. En la sentencia se expresaba que el amparo en la posesión se entiende en tanto el pleito se ve y determina definitivamente en lo principal.

Así, el Auto Acordado del 7 de junio de 1762 establecía:

Que las Reales Provisiones que algunos sacan para ser amparados en tierras, aguas, y otras cosas se entiendan ser *incitativas*, y que las partes para usar ellas *expresen individualmente aquello de lo que piden el amparo*, con señas y vientos de sus términos y linderos, como también los colindantes, con cuya previa judicial

⁵⁰ Bentura Beleña, Eusebio, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, México, Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797, t. I, tercer foliaje, núm. LXXXV, pp. 31 y 32.

⁵¹ *Curia Filipica Mexicana. Obra completa de práctica forense*, México, Mariano Galván Rivera, 1850, p. 286.

⁵² Elizondo, Francisco Antonio de, *op. cit.*, pp. 99 y ss.

citación y prefijo señalamiento de término competente *justifiquen estarlo poseyendo*; y si dichos colindantes quisieren dar justificación de lo contrario, se la admitirán los Justicias del Partido, y demás á quienes fueren cometidas dichas Reales Provisiones de amparo, y luego con vista todo determinarán y ejecutarán sobre ello sumariamente lo que fuere conforme a justicia, consultando las dudas con Asesor Letrado. Que en las primeras instancias que después se ofrecieren de los juicios plenarios de posesión y propiedad harán y determinarán así mismo los Justicias de los Partidos á quienes competa, concediendo los legítimos recursos de sus determinaciones con parecer también de Letrado para esta Real Audiencia, sin remitir á ella (ni que en ella se admitan) dichos juicios sumarios de amparo, ni las primera instancias de los plenarios de posesión y propiedad, no fuere en virtud de casos de Corte quando las partes gozaren y quisieren usar de ellos, los pedirán en esta Real Audiencia siendo actores, y si fueren demasiados á las Justicias Ordinarias ante quienes se les demandase.⁵³

Se hace hincapié en que estos interdictos son sumarísimos, ejecutivos e inapelables en el efecto suspensivo, pudiendo concurrir ambos a un solo tiempo.⁵⁴ Los elementos del Juicio Sumarísimo de Amparo se integran por los dos interdictos mencionados: el de recobrar y el de amparo o para retener la posesión contenidos en los Autos Acordados de la Real Audiencia de México. Uno de ellos, el de 1744, referido al despojo y la posterior restitución de tierras, aguas u otras cosas de que la parte fue privada; el de 1762, referido al amparo genérico como poseedores de tierras, aguas u otras cosas (unificados ambos conceptos en 1812 como despojo y perturbación):

- 1) Se puede oponer para ser amparados en la posesión en tierras, aguas y otras cosas y para su restitución ante el despojo.
- 2) Tienen la naturaleza de *incitativas*.
- 3) Las partes deben expresar individualmente aquello de lo que se quejan fueron despojados y piden su restitución, con señas y vientos de sus términos y linderos.
- 4) Se debe expresar quién fue el autor del despojo, a quien se le dará derecho de audiencia.
- 5) Se debe determinar sumariamente consultando las dudas con el asesor letrado ante los justicias de partido.
- 6) El efecto que se persigue es la restitución en la posesión.

⁵³ Bentura Beleña, Eusebio, *op. cit.*, núm. LXXXIV, p. 32.

⁵⁴ Elizondo, Francisco Antonio de, *op. cit.*, p. 100.

- 7) Es apelable, siendo casos de Corte, ante la Real Audiencia de México.

El 9 de octubre de 1812 las Cortes de Cádiz expidieron el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia sobre Administración de Justicia, que dio las bases para uniformar el derecho procesal de la monarquía española.⁵⁵

En el artículo 12 del capítulo II del Reglamento (vigente conforme al decreto del 26 de febrero de 1822, que confirmó a los tribunales y justicias de Imperio para que continuaran administrando justicia conforme a las leyes vigentes⁵⁶) se mantiene este juicio sumarísimo de amparo, sumando los conceptos de ambos autos acordados, al establecer:

XII. No debiendo ya instaurarse en primera instancia ante las audiencias los recursos de que algunas han conocido hasta ahora con el nombre de auto ordinario y firmas, todas las personas que en cualquiera provincia de la monarquía sean despojadas ó perturbadas en la posesión de alguna cosa profana ó espiritual, sea eclesiástico, lego ó militar el perturbador, acudirán á los jueces letrados de partido para que las restituyan y amparen, y estos conocerán de los recursos por medio del juicio sumarísimo que corresponda, y aun por el plenario de posesión si las partes lo promoviesen, con las apelaciones á la audiencia respectiva, en el modo y casos que previene el artículo XLIII del capítulo I, reservándose el juicio de propiedad á los jueces competentes, siempre que se trate de cosas ó personas que gocen de fuero privilegiado.

Los elementos del juicio sumarísimo de amparo eran conforme al Reglamento de 1812:

⁵⁵ Su texto en *Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de los Estados-Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galvan á cargo de Mariano Arévalo, 1829, edición facsímil, Suprema Corte de Justicia de la Nación, estudio introductorio de Oscar Cruz Barney, México, 2005. Véase, asimismo, Soberanes Fernández, José Luis, “Introducción”, en Fairén Guillén, Víctor y Soberanes Fernández, José Luis, *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993, p. 3.

⁵⁶ *Decreto de 26 de febrero de 1822, Confirmación interina de todos los tribunales, justicias y autoridades civiles y militares: reconocimiento y juramento de obediencia al congreso: tratamiento de este y del poder ejecutivo: fórmula para la publicación de los decretos y leyes*, en *Colección de órdenes y decretos de la soberana junta provisional gubernativa, y soberanos congresos generales de la nación mexicana (1821-37)*, México, Imprenta de Galván, a cargo de Manuel Arévalo, 1829, estudio introductorio de Oscar Cruz Barney, México, Tribunal Superior de Justicia, 2010, t. II, pp. 3 y 4.

1. Se puede oponer ante el despojo o perturbación sufrida por una persona en la posesión de alguna cosa profana o espiritual.
2. Este despojo o perturbación es efectuado por un eclesiástico, lego o militar que tendría el carácter de “perturbador”.
3. Se tramita ante los jueces letrados de partido bajo la forma de Juicio Sumarísimo y aun por el plenario de posesión.
4. El efecto que se persigue es la restitución en la posesión de la cosa profana o espiritual y el amparo de la autoridad jurisdiccional.
5. Es apelable ante la audiencia respectiva.

El conocimiento de los recursos sobre perturbación y despojo de la posesión competía a los jueces de primera instancia, aunque tuviera fuero el despojante o perturbador.⁵⁷

Cabe señalar que José María Lozano afirmaba en 1876 que a su modo de ver existía una “grande analogía entre el recurso de amparo y el juicio o interdicto de despojo que la legislación común antigua y la actualmente vigente establecen en favor del despojado para restituirlo en el goce tranquilo de su posesión”.⁵⁸

II. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se estableció en sus artículos 28 y 29 que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. El magistrado que incurriera en este delito sería depuesto y castigado con la severidad que mande la ley. Sin embargo, no se contempla el mecanismo para esta defensa de derechos.

Dentro de las atribuciones del Supremo Congreso se incluyó en el artículo 106 la de examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan, así como sancionar las leyes, interpretarlas y *derogarlas* en caso necesario, si bien no se determinan las causas de derogación de las mismas. Le correspondía también, conforme al artículo 119, proteger la libertad política de la imprenta, sin que se estableciera mecanismo alguno para ello en el texto constitucional.

Por su parte, al Supremo Gobierno le correspondía, conforme al artículo 165, proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de

⁵⁷ La tramitación de los mismos se describe en la *Curia Filípica Mexicana. Obra completa de práctica forense*, México, Mariano Galván Rivera, 1850, pp. 286 y 287.

⁵⁸ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1876, pp. 415-417.

los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearían las leyes, sin que éstas llegaran a expedirse.

En el caso del Supremo Tribunal de Justicia, una de sus facultades era conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y de las competencias que se suscitaban entre los jueces subalternos.

Cabe destacar finalmente que en el artículo 237 al tratar de la observancia de la Constitución de Apatzingán, hasta en tanto la representación nacional no fuera convocada, y siéndolo, no dictara y sancionara la Constitución permanente de la nación, se debía observar inviolablemente el tenor del texto de Apatzingán, y no podría proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Se establece que cualquier ciudadano tendría derecho para reclamar las infracciones que notara, si bien no se establece el mecanismo para ello, ni las acciones y consecuencias de la infracción.

III. EL PRIMER IMPERIO

En el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 se contemplaba en el artículo 9o. que el gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantizando los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.

En el artículo 77 se dispuso que en todo lo relativo al orden, sustanciación y trámites del juicio (desde la conciliación en adelante) se arreglarían los alcaldes, jueces de letras y tribunales de segunda instancia al Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, del 9 de octubre de 1812.

IV. LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL

La búsqueda de un mecanismo para la protección y defensa de las garantías individuales en México evolucionó durante los primeros años de la época independiente hasta cristalizar —después de algunos intentos previos—, en el juicio de amparo, medio de control constitucional y protección a los derechos humanos.

Sostenía José María del Castillo Velasco en 1871 que una de las más grandes dificultades para la división de poderes “fue siempre el peligro de

que se dictasen leyes contrarias á la constitución ó á la libertad individual, ó se ejecutasen actos del mismo modo anticonstitucionales ó liberticidas”.⁵⁹ Así, continúa, “...la primitiva Federación mexicana juzgaba de la constitucionalidad de las leyes de los Estados...”.⁶⁰ Para Castillo Velasco, el remedio de los males a las colisiones entre los poderes, sensación de ataque a la soberanía de los estados, desprestigio, etcétera, era el establecimiento de un Poder Judicial Federal, no subordinado al Legislativo y aun al Ejecutivo.

En la ley fundamental de 1824 no hubo ningún capítulo dedicado a las garantías individuales, y, con él, el medio jurídico para tutelarlas. No contiene una enumeración de derechos del hombre.⁶¹

Sin embargo, se establecen dos mecanismos de control constitucional: uno de carácter judicial por la Corte Suprema de Justicia y otro de carácter político por el Consejo de Gobierno.

1. *Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia*

En la Constitución Federal de 1824, el artículo 137 establece dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia la de conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de Hacienda y justicia de la Federación, *y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley*.

Así, el texto constitucional faculta a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según fuera previsto en la ley, “atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero control de constitucionalidad y de legalidad, según el caso, ejercitado por dicho alto cuerpo jurisdiccional”.⁶² De todas maneras, la mencionada ley no fue expedida durante la vigencia de la Constitución.

2. *Control constitucional por el Consejo de Gobierno*

⁵⁹ Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, pp. 191 y 192.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Rabasa, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Librería de la vda. de Ch. Bouret, 1919, p. 160.

⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 109.

El artículo 113 de la Constitución dispuso que durante el receso del Congreso General habría un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los miembros del Senado, uno por cada estado. El Consejo tenía por presidente nato al vicepresidente, y nombraría, según su reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias.

Conforme al artículo 116, dentro de las atribuciones del Consejo estaba la de velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y de las leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.

En 1829 se emitieron dos declaraciones de inconstitucionalidad respecto de decretos de la legislatura de Oaxaca. El 7 de enero de 1829 se publicó la Ley con la Declaración de inconstitucionalidad del decreto número 12 de la honorable legislatura de Oaxaca por violar la división de poderes estatal, al ser contrario al artículo 157 de la Constitución Federal y a los artículos 18 y 19 del Acta Constitutiva.⁶³

El artículo 157 constitucional establecía que el gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, que nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.

Los artículos 18 y 19 del Acta establecían que todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia, y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada estado, reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

Ningún hombre sería juzgado, en los estados o territorios de la Federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedaban para siempre prohibidos todos los juicios por comisión especial y toda ley retroactiva.

El 10 de enero de ese mismo 1829 se publicó la ley que declaraba inconstitucional el decreto 14 de la legislatura de Oaxaca por los mismos conceptos que el decreto 12, también declarado inconstitucional.

En ambos casos se trata de decretos de expulsión de personas del territorio del estado.

⁶³ Consultable en Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1838, tomo que comprende de enero a diciembre de 1829, pp. 3 y 4.

V. LA PRIMERA REPÚBLICA CENTRAL: EL SUPREMO PODER
CONSERVADOR, LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
Y EL JUICIO SUMARÍSIMO DE AMPARO DE LA LEY PARA EL ARREGLO
PROVISIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS TRIBUNALES
Y JUZGADOS DEL FUERO COMÚN, DEL 23 DE MAYO DE 1837

1. *El control por la vía del Poder Judicial y el juicio sumarísimo de amparo*

De inicio debe tenerse presente que el artículo 46 de la Tercera Ley Constitucional consideraba nula cualquier ley o decreto dictado en expresa contravención al artículo 45, que establecía:

No puede el Congreso general:

I. Dictar ley o decreto sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos que exige esta ley y señale el reglamento del Congreso; siendo únicamente excepciones de esta regla las expresas en el referido reglamento.

II. Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.

III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

A la ley sólo corresponde en esta línea establecer, con generalidad, contribuciones o arbitrios.

IV. Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa ni indirectamente, en casos anteriores a su publicación.

V. Privar, ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

VI. Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

Este artículo 46 cobra relevancia en la actuación del Supremo Poder Conservador.

En cuanto al Poder Judicial, en la Quinta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 le asignaba dentro de las atribuciones en el artículo 12, fracción XV, la facultad de recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración

conveniente. De esta manera se establece un mecanismo de control originariamente judicial, pero de ejecución política.

Asimismo, se le concedía la facultad de conocer de los reclamos que el agraviado por una errónea calificación de las causas de utilidad pública en los casos de expropiación podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los tribunales superiores de los departamentos en sus respectivos casos. Este mecanismo estaba circunscrito a la protección del derecho de propiedad. Así, la Quinta Ley Constitucional en su artículo 12, fracción XXII, establecía: “XXII. Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3, artículo 2 de la primera ley constitucional”.

El artículo 2o. mencionado incluía como derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tuvieron el mérito de destacar la importancia del control de la constitucionalidad, por lo que sirvieron de acicate para que los constituyentes posteriores corrigieran y mejoraran el sistema que fue propuesto.⁶⁴

Durante la primera República central se expidió la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, del 23 de mayo de 1837, inspirada tanto en el ordenamiento gaditano como en el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la Real Jurisdicción Ordinaria publicado en España el 26 de septiembre de 1835.⁶⁵

En el artículo 92 de la Ley del 23 de mayo de 1837 se establecía:

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 495.

⁶⁵ El texto del Reglamento mexicano de 1837 en Fairén Guillén, Víctor y Soberanes Fernández, José Luis, *La administración de justicia...*, cit., pp. 165-185. Véase, también, Soberanes Fernández, José Luis, “Introducción...”, cit., p. 4.

Cualquiera persona que fuere despojada ó perturbada en la posesión de alguna cosa profana ó espiritual, sea eclesiástico, lego o militar el perturbador, acudirá al juez letrado para que la restituya y ampare, conociéndose en estos recursos por medio del juicio sumarísimo que corresponda, y aun por el plenario de posesión, si las partes lo promovieren, con las apelaciones al tribunal superior respectivo; reservándose el juicio de propiedad á los jueces competentes.

Se mantiene así el juicio sumarísimo de amparo en términos prácticamente idénticos a los del Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia del 9 de octubre de 1812:

1. Se puede oponer ante el despojo o perturbación sufrida por una persona en la posesión de alguna cosa profana o espiritual.
2. Este despojo o perturbación es efectuado por un eclesiástico, lego o militar que tendría el carácter de “perturbador”.
3. Se tramita ante los jueces letrados bajo la forma de Juicio Sumarísimo y aun por el plenario de posesión.
4. El efecto que se persigue es la restitución en la posesión de la cosa profana o espiritual y el amparo de la autoridad jurisdiccional.
5. Es apelable ante el Tribunal Superior que corresponda.
6. Se reserva el juicio de propiedad a los jueces competentes.

2. *La declaración de inconstitucionalidad*

Posterior a la publicación de las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835 y anterior a la publicación de las Siete Leyes Constitucionales (que fue el 29 de diciembre de 1836), y por lo tanto antes de la entrada en funciones del Supremo Poder Conservador, el 11 de noviembre de 1836 se expidió la Ley con la Declaración Relativa al Decreto Número 33 de la legislatura de Veracruz, que Estableció Contribución de 20 por 100 sobre las Fincas que Expresa.⁶⁶ En la ley declaratoria se establece que:

1. Se declara insubsistente y anticonstitucional el decreto número 33 de la legislatura de Veracruz expedido en 29 de abril, y publicado en 13 de mayo de 1833.

⁶⁶ “Ley con la declaración relativa al Decreto número 33 de la legislatura de Veracruz, que estableció contribución de 20 por 100 sobre las fincas que expresa”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1876, t. III, pp. 206 y 207.

2. Las cantidades colectadas en virtud de dicho decreto, serían reintegradas en el modo y términos que el gobierno conviniese con los interesados.

El decreto declarado inconstitucional estableció una contribución del 20% sobre los productos íntegros de todas las fincas rústicas y urbanas existentes en el estado de Veracruz (que en el momento de la declaración de inconstitucionalidad era ya departamento) que pertenecieran a individuos ausentes del territorio de la República y en país enemigo.

Esta facultad declarativa se utilizó en los mismos términos que consagraba el artículo 116 de la anterior Constitución Federal de 1824. Se mantiene en el artículo 27 de la Tercera Ley Constitucional que estableció que el Supremo Poder Ejecutivo y la Alta Corte de Justicia podrían, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podían hacer la misma iniciativa si se reúnen quince para proponerla.

3. *La reprobación de leyes departamentales*

Por otra parte, dentro de las facultades del Congreso consignadas en el artículo 44 de la ley constitucional se establece que corresponde al Congreso General exclusivamente: “II. Aprobar, reprobador o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales”.

4. *El Supremo Poder Conservador: primer tribunal constitucional de México*

Para desarrollar los puntos consagrados por las Bases Constitucionales, se expidieron entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836 las Siete Leyes Constitucionales, que establecieron en la Segunda Ley Constitucional, formada por 23 artículos, un cuarto poder, denominado Supremo Poder Conservador, con residencia en la capital de la República, sin día, hora o lugar preciso para sus sesiones, depositado en cinco individuos, de los que se renovaba uno cada dos años. A este poder se le ha calificado como “complemento natural de la declaración de derechos del mexicano”.⁶⁷ Carlos María de Bustamante se refiere a él como *Poder Regulator*.⁶⁸

Con el Supremo Poder Conservador se da un paso de enorme importancia en el camino para buscar fórmulas de control constitucional, impul-

⁶⁷ Noriega Cantú, Alfonso, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, p. 737.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 747.

sado de manera definitiva por Francisco Manuel Sánchez de Tagle.⁶⁹ José María Lozano reconoce que la primera tentativa para establecer un medio práctico y eficaz para contener a la autoridad en los límites de sus atribuciones, “haciendo prevalecer contra sus actos los principios constitucionales” se encuentra precisamente en la Segunda Ley Constitucional, aunque considera que dicho poder abrumó seguramente a los miembros del Supremo Poder, cuya existencia fue estéril y no produjo otro resultado que el de llamar a la presidencia al general Antonio López de Santa Anna.⁷⁰ Se mencionan dos nombres cuyas ideas de una u otra forma sirvieron al constituyente para dar nacimiento al Supremo Poder: Benjamín Constant y Emmanuel Joseph Sieyès.

Benjamin Constant (1767-1830), autor ampliamente conocido en la época, en su obra *Principes de Politique* sostiene que:

El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su esfera, al movimiento general; pero cuando, descompuestos, se cruzan, entrechocan y se traban, se necesita una fuerza que los ponga de nuevo en su sitio. Tal fuerza no puede residir en uno de los resortes en particular, porque se serviría de ella para destruir a los demás. Es preciso que esté situada fuera y que sea, en alguna medida, neutral, a fin de que su acción se aplique en cuantos puntos se requiera y lo haga con un criterio preservador, reparador, no hostil.⁷¹

Constant coloca dicho poder en la persona del jefe de Estado en la monarquía constitucional, cuyo interés “no consiste en modo alguno en que uno de los poderes destruya al otro, sino en que todos se apoyen, se entiendan y obren de acuerdo”.⁷² Así, la función ponderadora de ese cuarto poder se encargaba de equilibrar el funcionamiento de los poderes constitucionales.⁷³

Tenemos, derivado de lo anterior, que al menos en cuanto a la idea de un ente o entidad diversa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

⁶⁹ Sánchez de Tagle, Francisco Manuel, *Discurso del Señor Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre, sobre creación de un Poder Conservador*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1835. Se puede consultar una transcripción del documento en Noriega Cantú, Alfonso, “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXIX, núm. 112, enero-abril de 1979, pp. 283-295.

⁷⁰ Lozano, José María, *op. cit.*, p. 420.

⁷¹ Constant, Benjamin, *Principios de política*, trad. de Amelié Cuesta B., México, Gernika, 2000.

⁷² *Idem.*

⁷³ Noriega Cantú, Alfonso, “El Supremo Poder...”, *cit.*, p. 739.

como encargado del equilibrio entre los mismos, queda clara la influencia del pensamiento de Constant, aceptada por los propios miembros del Poder Legislativo, autores del Proyecto de Reforma. Existe, por otra parte, la postura de que el Supremo Poder Conservador debe su estructura fundamental e idea, más que a los trabajos de Benjamin Constant, a los de Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), en particular a su propuesta de la *Jurie Constitutionnaire* en Francia.

En la *Opinion de Sieyès sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de Constitution*, el autor pedía un “verdadero cuerpo de representantes que tenga la misión especial de juzgar las reclamaciones que se pueden hacer contra todo atentado cometido contra la Constitución”.⁷⁴ En su naturaleza, estructura y principales funciones, el Supremo Poder Conservador refleja la propuesta formulada por Sieyès en la Convención al debatirse la Constitución francesa de 1795.

El Supremo Poder Conservador es el primer tribunal creado para juzgar los actos de autoridad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas sentencias derivarían en la nulidad general del acto impugnado, contaba, además, con facultades propias de un tribunal constitucional.⁷⁵ Es “el primer organismo que ha existido en nuestro Derecho público, al cual se le confirió la trascendental función de conocer y resolver respecto de las leyes que se consideraran contrarias a la Ley Fundamental; es decir, se trata del primer organismo que existió en México con la función, entre otras, de controlar la constitucionalidad de las leyes”.⁷⁶

La Segunda Ley Constitucional crea al Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos. De ellos se debía renovar uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designara la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldría el más antiguo. El sorteo se debía celebrar por el Senado el 1o. de agosto inmediato anterior a la

⁷⁴ Pantoja Morán, David, *Escritos políticos de Sieyès*, introducción, estudio preliminar y compilación de David Pantoja Morán, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Véase, asimismo, Martínez Sospedra, Manuel, “Sieyès en México: acerca de las fuentes del Supremo Poder Conservador”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 6, núm. 3, septiembre-diciembre de 1996, y Mateos Santillán, Juan José, “El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 5, núm. 2, mayo-agosto de 1995.

⁷⁵ Cruz Barney, Oscar, “El Supremo Poder Conservador”, en Ferrer MacGregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003. En este mismo sentido, Hernández Cuevas, Ramón, “El Supremo Poder Conservador en la perspectiva de los tribunales constitucionales”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 31, 2007, p. 570.

⁷⁶ Noriega Cantú, Alfonso, “Sánchez de Tagle...”, *cit.*, p. 281.

renovación, y si estuviera en receso se encargaría de hacerlo el Consejo de Gobierno. Tanto las elecciones bienales ordinarias como las extraordinarias se debían celebrar de la siguiente manera:

- a) Cada una de las juntas departamentales elegiría el número de individuos que debían nombrarse.
- b) Las elecciones se debían celebrar siempre por todas las juntas en el mismo día: las ordinarias bienales, el 1o. de octubre del año inmediato anterior a la renovación; las extraordinarias, para la primera elección total de los cinco, y, para reemplazar por vacante, en el día fijado por el Supremo Poder Ejecutivo.
- c) La elección extraordinaria por vacante sólo tenía lugar cuando ésta se producía más de seis meses antes de la renovación periódica; en caso contrario, se debía diferir para el 1o. de octubre, en que se llenaban los faltantes.
- d) Una vez que la elección se llevaba a cabo a pluralidad absoluta de votos, las juntas debían remitir en pliego cerrado y certificado, por el correo inmediato siguiente, el acta de elección a la secretaría de la Cámara de Diputados.
- e) La omisión de la elección el día prefijado y la de envío del acta de ella se consideraba caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo que previniera la ley en la materia.
- f) La apertura de los pliegos se debía efectuar por la Cámara de Diputados el 15 de noviembre inmediato anterior a la renovación bienal ordinaria, y a los cuarenta días de cualquiera elección extraordinaria, y formar la lista de los nombrados y sin salir de ella, elegir a pluralidad absoluta de votos una terna de individuos por cada vacante.
- g) La Cámara de Diputados debía pasar la lista a la Cámara de Senadores al día siguiente al de la elección de la terna o ternas, con todo el expediente de elecciones, para que ésta, en el mismo día, elija un individuo de cada terna, publique la elección, y la participe al Supremo Poder Ejecutivo. Éste, a su vez, debía avisar de su nombramiento al electo o electos a fin de que se presentaran a ejercer su encargo.

Se autoriza la reelección; pero en tal caso, el candidato podía o no aceptar el encargo. Se debían elegir a tres suplentes con residencia en la capital, con las mismas características exigidas para los propietarios, y del mismo modo que éstos renovarse en su totalidad cada elección bienal ordinaria. Los suplentes solamente suplían las faltas temporales o mientras se llevaba a cabo la elección por alguna vacante y ocupaban conforme al orden de su

elección, el lugar de los propietarios que faltaran, y mientras estén en funciones, tienen derecho a disfrutar del mismo sueldo y prerrogativas que los propietarios.

La elección para el cargo de miembro del Supremo Poder Conservador era preferente a cualquiera otra, salvo para la Presidencia de la República, y el cargo no podía ser renunciado, antes ni después de la posesión, sino por imposibilidad física, calificada por el Congreso General. Los miembros del Supremo Poder Conservador debían prestar juramento ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, bajo la fórmula fijada en el artículo 10 de la Segunda Ley Constitucional, siendo su deber sostener el “equilibrio Constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado”, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en sus manos. Cuando el Congreso no estuviera reunido, podían jurar supletoriamente en el seno de su corporación; pero debían repetir el juramento una vez abiertas las sesiones del cuerpo legislativo.

El artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional fija las atribuciones del Supremo Poder Conservador, destacando en primer lugar la de “Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos”.

Conforme al criterio⁷⁷ del Supremo Poder Conservador, una ley para ser declarada nula debía reunir dos requisitos:

- 1) Que sea contraria a artículo expreso de la Constitución, y
- 2) Que sea expresa la contrariedad (conforme al artículo 46 de la Tercera Ley Constitucional).

Contaba, asimismo, con las siguientes atribuciones y facultades:

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo ésta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

⁷⁷ Expresado en Supremo Poder Conservador, *Manifestación de la validez del decreto de 13 de mayo de 1840 expedido por el Supremo Poder Conservador y satisfacción a los reparos hechos por el Supremo Gobierno en 5 del corriente*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, 1840, p. 1. La transcripción del documento en Moreno, Daniel, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XVIII, núm. 69-70, enero-junio de 1968, pp. 262-296.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración era afirmativa, se debían remitir los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, procediese a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV. Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.⁷⁸

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley Constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

Las resoluciones del Supremo Poder Conservador requieren indispensablemente de la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos. Las resoluciones se expedían mediante decreto del mismo Supremo Poder Conservador, cuya naturaleza, conforme la definió el propio Poder, era la de Ley “en todo el rigor de esta palabra, y aun se pudiera decir por excelencia, pues no sólo obliga a los ciudadanos, sino a los mismos supremos poderes, como tales”.⁷⁹

⁷⁸ Esta facultad del Supremo Poder Conservador se ejerció, como veremos, el 9 de noviembre de 1839.

⁷⁹ Supremo Poder Conservador, *Manifestación...*, cit., p. 1.

El artículo 14 establece una importante limitación al ejercicio de facultades del Supremo Poder Conservador, al señalar que toda declaración que hiciere y toda resolución que tome, no siendo de las especificadas en el artículo 12 mencionado, y aunque fuera de ellas, si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se exige para cada uno en dicho artículo, es *nula y de ningún valor*; es decir, no podría actuar de oficio.

En cuanto a la obligatoriedad de sus resoluciones, toda declaración y disposición tomada por el mismo, y dada con arreglo a las disposiciones fijadas en la Segunda Ley Constitucional, “y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución”. La formal desobediencia se tendría por crimen de alta traición.

El artículo 16 estableció que los miembros de este Supremo Poder, durante el tiempo de su cargo, y dentro de los dos años inmediatos siguientes, no podían ser electos para la Presidencia de la República ni obtener empleo que no les tocara por rigurosa escala, ni ser nombrados para ninguna comisión, ni solicitar del gobierno ninguna clase de gracia para sí, ni para otro.

El artículo 17 estableció que el Supremo Poder “no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”. Sin embargo, cuando alguno de ellos cometía algún delito, la acusación debía presentarse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificaría si había lugar a la formación de causa. En caso afirmativo, tocaba conocer de la causa a la Suprema Corte de Justicia, ante la que se debían seguir también las causas civiles en que sean demandados.

La residencia del Supremo Poder se estableció por el artículo 19 en la Ciudad de México, cabiendo su traslado a otro punto cualquiera de la República, siempre por tiempo limitado, en caso de que la seguridad pública, o el propio Poder lo exigiera. El presidente y el secretario del Supremo Poder eran elegidos el día 1o. de cada bienio de entre sus individuos, y podían reelegir a los que acaban.

En cuanto a las discusiones y votaciones del Poder, éstas debían ser secretas; las segundas se harían por medio de bolas negras y blancas. Finalmente, si bien se estableció que se le destinaría un salón correspondiente en el Palacio Nacional, las sesiones del Poder no tenían días, ni horas, ni lugar preciso para llevarse a cabo, y el presidente las debía emplazar, cuando así conviniera, por medio de esquelas citatorias a sus compañeros, en que especificaría las circunstancias.

Se debe tener presente, con Ortiz Treviño, que el Supremo Poder Conservador “sólo era accesible a los órganos de poder mediante una excitativa...”, lo que le “restó los medios indispensables para actuar como un órgano defensor de los derechos individuales”.⁸⁰

La facultad del Supremo Poder Conservador de determinar cuál es la voluntad de la nación, se ejerció el 9 de noviembre de 1839 respecto de la determinación en el sentido de si era voluntad de la nación reformar el texto constitucional antes del tiempo fijado para ello por la misma Constitución.⁸¹ En ese momento era presidente del Supremo Poder Conservador Melchor Múzquiz. Los demás integrantes eran Carlos María de Bustamante (miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México), Manuel de la Peña y Peña (miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México), Cirilo Gómez y Anaya y Francisco Manuel Sánchez de Tagle (miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México), que fungía como secretario.

En 1842 se designó una comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución para someterlo al Congreso. En esa comisión se encontraba Mariano Otero, quien en unión de Espinoza de los Monteros y de Muñoz Ledo disintió del parecer de los demás integrantes, que constituían la mayoría, con un proyecto del 26 de agosto de 1842, el cual establecía un sistema de control constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para escuchar los reclamos de los ofendidos por todo acto de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados, dejando fuera de control constitucional al Poder Judicial local y a los tres poderes federales.⁸²

Luego, con las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 fue suprimido el Supremo Poder Conservador sin establecer ningún órgano de control constitucional.

El medio de tutela de las garantías individuales no habría de alcanzar una forma clara y sistemática, sino hasta la Constitución yucateca de 1840, de cuyo proyecto fue autor Manuel Crescencio Rejón. En la mencionada Constitución se creó un medio de control de constitucionalidad llamado por

⁸⁰ Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, “De la libertad de imprenta a la impotencia (1836-1841). Un caso en el Supremo Poder Conservador”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. XX, 2008, p. 200.

⁸¹ *Dictamen de la Comisión del Supremo Poder Conservador y resolución de este sobre el grave asunto que inició el Supremo Gobierno y a que excitó el Congreso acerca de reformas a la actual Constitución de la República Mexicana, que se publican de orden del mismo Supremo Gobierno*, México, Imprenta del Águila, 1839.

⁸² Véase el artículo 81, fracción I, del *Proyecto*; su texto en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...*, cit. pp. 340-370.

Rejón amparo, ejercido por el Poder Judicial, sobre todo acto anticonstitucional. En esta Constitución se facultaba a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del estado o leyes de la Legislatura que significaran una violación constitucional. Los jueces de primera instancia actuarían como órganos de control de constitucionalidad respecto de actos de autoridades distintas del gobernador y de la Legislatura que violaran las garantías individuales.

El principio sobre el que descansaría posteriormente la procedencia del juicio de amparo en las Constituciones de 1857 y de 1917, es decir, el relativo a la instancia de la parte agraviada y el de relatividad de las sentencias dictadas en amparo, se encuentran ya en la Constitución yucateca.⁸³

VI. LA RESTAURACIÓN DEL FEDERALISMO Y LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES POR EL CONGRESO

La restauración del federalismo se produjo el 18 de mayo de 1847, fecha en que se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, cuyo origen es el Plan de la Ciudadela, del año anterior, en que se desconoció el régimen central.

El Acta Constitutiva y de Reformas adoptó las ideas propuestas por Mariano Otero en su voto particular, producido dentro de la Comisión de Constitución formada por Espinoza de los Monteros, Rejón, Cardoso, Zubieta y Otero, presentado al Congreso el 5 de abril de 1847⁸⁴ y en el marco de la guerra con Estados Unidos, entre las que destaca la creación del amparo mexicano, contenido en el artículo 19 del proyecto y 25 del texto definitivo.

Sin embargo, se mantuvo en el Acta la facultad de declaración de inconstitucionalidad de leyes por el Congreso al establecer en el artículo 22 que toda ley de los estados que atacara a la Constitución o a las leyes generales sería declarada nula por el Congreso. Esta declaración sólo podría ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se haría el reclamo, sometería la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darían su voto.

⁸³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio...*, cit. p. 115.

⁸⁴ Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 81.

Las declaraciones se debían remitir a la Suprema Corte, y ésta publicaría el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

El artículo 24 aclara que el Congreso general y las legislaturas, a su vez, se contraerían a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa se debían insertar a la letra la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se opusiera.

En uso de esta facultad, el 14 de mayo de 1851, siendo presidente Mariano Arista, se publicó el Decreto del Congreso General por el que se declara anticonstitucional el decreto de la legislatura de Sonora, del 6 de mayo de 1850.⁸⁵ Esto por oponerse al artículo 11 del Acta Constitutiva y de Reformas y a la Ley del 2 de abril de 1835.

El decreto de la legislatura de Sonora se refería a la colonización de terrenos desiertos y baldíos de las fronteras del estado, que le pertenecieran y no fueran de propiedad particular, de corporación o de pueblo alguno. Esta ley se oponía al artículo 11 del Acta Constitutiva y de Reformas, que establecía como facultad exclusiva del Congreso general, dar las bases para la colonización, y dictar las leyes conforme a las cuales los poderes de la Unión habrían de desempeñar sus facultades constitucionales.

Asimismo, se oponía a la Ley sobre un decreto de la legislatura de Coahuila y Tejas, y acerca de terrenos baldíos de los Estados, del 25 de abril de 1835,⁸⁶ que declaraba a dicho decreto estatal de Coahuila y Texas como contrario a lo establecido en el Decreto sobre colonización, del 18 de agosto de 1824.⁸⁷

Durante el gobierno de Santa Anna se dictaron la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, conocida como Ley Lares, por su autor, del 16 de diciembre de

⁸⁵ “Decreto del Congreso General por el que se declara anticonstitucional el decreto de la legislatura de Sonora, de 6 de mayo de 1850”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877, t. VI, p. 76-77.

⁸⁶ “Ley sobre un decreto de la legislatura de Coahuila y Tejas, y acerca de terrenos baldíos de los Estados del 25 de abril de 1835”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, cit., t. III, p. 42.

⁸⁷ “Decreto sobre colonización del 18 de agosto de 1824”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1876, t. I, pp. 712 y 713.

1853;⁸⁸ la Ley para el Arreglo en lo Judicial, Gubernativo y Administrativo en los Negocios de Minería, del 31 de mayo de 1854; la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853, disposiciones abrogadas por el gobierno que sucedió a Santa Anna.⁸⁹

Los textos constitucionales anteriores a la Constitución Federal de 1857 contenían ya en buena medida las denominadas garantías consignadas en el texto constitucional federal,⁹⁰ “pero no habían establecido un recurso pronto, fácil y espedito para hacerlas efectivas y prácticas, asegurando su goce y posesión á los habitantes de la República”.⁹¹

1. *Las disposiciones procesales del liberalismo, 1847-1857*

Dentro de los regímenes liberales destaca la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855, redactada por Benito Juárez en su carácter de ministro de Justicia del Gobierno provisional de Juan Álvarez. Se le conoce también como Ley Juárez. Señala José Luis Soberanes que la importancia de esta ley no fue tanto procesal, sino política, ya que con ella se redujeron los fueros militar y eclesiástico; además, se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁹²

Durante el gobierno de Comonfort se publicó la Ley que arregla los Procedimientos Judiciales en los Negocios que se siguen en los Tribunales y Juzgados de Distrito y Territorios, expedida el 4 de mayo de 1857.⁹³ Esta ley, inspirada en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855,⁹⁴ tomó la mayor parte de sus instituciones del acervo procesal español.⁹⁵

⁸⁸ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 189-245.

⁸⁹ Soberanes Fernández, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 10, núm. 10, 1986, pp. 381 y 382.

⁹⁰ Rojas, Isidro y García, Pascual, *El amparo y sus reformas*, México, Tip. de la Compañía Editorial Católica, 1907, pp. 11-18.

⁹¹ Lozano, José María, *op. cit.*, pp. 417 y 418.

⁹² Soberanes Fernández, José Luis, “Introducción...”, *cit.*, p. 4. Su texto en la obra citada, pp. 245-257.

⁹³ Su texto en la obra de Fairén Guillén, Víctor y Soberanes Fernández, José Luis, *La administración de justicia...*, *cit.*, pp. 257-279.

⁹⁴ Ledesma Uribe, José de Jesús, “Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 13, t. II, 1981, p. 645.

⁹⁵ Pallares Portillo, Eduardo, *Historia del derecho procesal civil mexicano*, México, UNAM, 1962, p. 143.

Estas leyes no contemplan el juicio sumarísimo de amparo como tal (existiendo ya el juicio de amparo en la Constitución), si bien en el artículo 28 de la Ley del 4 de mayo de 1857 se establece que la conciliación no debía interesarse para entablar los interdictos sumarios o sumarísimos de posesión, pero tendría lugar y se promovería debidamente si en esos negocios hubiera de ponerse demanda formal que haya de causar juicio contencioso.

VII. LA REPÚBLICA CENTRAL DE FÉLIX ZULOAGA Y EL JUICIO SUMARÍSIMO DE AMPARO EN LA LEY PARA EL ARREGLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DEL FUERO COMÚN

El 17 de diciembre de 1857 se publicó el Plan de Tacubaya que abolía la Constitución de 1857, pero dejaba a Comonfort en el poder.⁹⁶

El Plan de Tacubaya⁹⁷ señalaba que la mayoría de los pueblos no habían quedado satisfechos con la Constitución de 1857 debido a que no habían sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad. Siendo que la República necesitaba de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, y que la fuerza armada no debía sostener lo que la nación no quería, y sí ser el apoyo y la defensa de la voluntad pública, se declaraba:

1. Desde esa fecha cesaba de regir en la República la Constitución de 1857.
2. Acatando el voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Exmo. Sr. presidente D. Ignacio Comonfort para Presidente de la República, continuaba encargado del mando supremo con facultades omnímodas para pacificar a la Nación y arreglar los diversos ramos de la administración pública.
3. A los tres meses de la adopción del Plan por los Estados en que actualmente se hallaba dividida la República, el encargado del poder ejecutivo convocaría un congreso extraordinario, sin más objeto que el de formar una constitución que fuere conforme con la voluntad nacional y garantizare los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha constitución, antes de promulgarse, se sujetaría por el Gobierno al voto de los habitantes de la República.

⁹⁶ Para este periodo, véase Cruz Barney, Oscar, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

⁹⁷ Se puede consultar el Plan de Tacubaya, en Iglesias González, Román (int. y rec.), *Planes políticos, proclamas, manifestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

4. Sancionada con este voto, se promulgaría expidiendo en seguida por el congreso la ley para la elección de Presidente constitucional de la República. En el caso de que dicha Constitución no fuera aprobada por la mayoría de los habitantes de la República, volvería al congreso para que se reformara en el sentido del voto de esa mayoría.

5. Mientras tanto se expide la Constitución, el Exmo. Sr. presidente procedería a nombrar un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los Estados, que tendría las atribuciones que señalaría una ley especial.

6. Cesaban en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secundan al Plan.

El 11 de enero de 1858 nuevos levantamientos nombraron como jefe a Zuloaga y desconocieron a Comonfort. El gobierno de Félix Zuloaga expidió el 29 de noviembre de 1858 la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común,⁹⁸ en donde además de abrogar la legislación liberal anterior, se reglamenta la organización y competencia del Poder Judicial dentro del régimen centralista y conservador.⁹⁹

En la Ley del 29 de noviembre de 1858 se mantienen bajo la denominación de juicios de amparo o de restitución de posesión los antiguos interdictos de amparo y de recobrar.

En el artículo 419 se establece que en los juicios de amparo o restitución de posesión se observarían las disposiciones siguientes:

1. La parte que pida el amparo, lo haría esperando individualmente aquello de lo que pide el amparo o la restitución con señas y vientos de sus terrenos y linderos, y designando quién es el perturbador o despojador y colindantes si los hubiere.

2. El juez en vista de esta demanda citará desde luego al perturbador o despojador, instruyéndole de la demanda, y señalará un término que no pase de quince días, dentro del cual deberá justificar el actor su intención, recibiendo igualmente dentro del mismo término la justificación que en contrario ofreciere el demandado.

3. Hecho esto, mandará correr traslado de los autos a las partes, con término de tres días a cada una, para que aleguen de su derecho, y

4. Con vista de todo, fallará dentro de cinco días, y ejecutará su determinación inmediatamente, no admitiendo la apelación sino en el efecto devolutivo.

⁹⁸ *Ley para el arreglo de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común*, México, Tip. de A. Boix a cargo de Miguel de Zornoza, 1858.

⁹⁹ Soberanes Fernández, José Luis, "Introducción...", *cit.*, p. 6.

Conforme al artículo 420, si en este juicio se alegaran excepciones dilatorias o perentorias, no se formaría nunca artículo especial sobre ellas ni se concedería otro término de prueba que el de la información que se señala en el artículo 419, y se calificarían todas en la sentencia definitiva. Mas si alguna de estas excepciones era la de incompetencia, y el juez se consideraba sin jurisdicción, lo declararía así, absteniéndose de fallar sobre lo demás.

A este juicio de amparo se le conocía en ese momento también como interdicto de amparo o de retener la posesión. Su tramitación era de la siguiente forma, según Rafael Roa Bárcena:¹⁰⁰

1. El demandante debía presentar un escrito solicitando el amparo en la posesión, en el que señalaba que se encontraba en posesión de un bien inmueble desde hacía cierto tiempo (que debía de ser mayor a un año y un día), señalando sus colindancias, los datos de quien perturba la posesión y la descripción de la misma.
2. El juez acordaría la admisión de los documentos y citaría a la otra parte señalándole un término de 15 días.
3. En ese término de 15 días se rendirían las informaciones y se oiría a la parte demandada.
4. Posteriormente se haría la publicación de probanzas, alegatos de bien probado dentro de tres días y se pronunciaría la sentencia dentro de 5 días.
5. La sentencia se ejecutaría de inmediato no admitiendo la apelación sino en efecto devolutivo.

VIII. CONCLUSIÓN

La preocupación por controlar los abusos en el ejercicio del poder ha estado presente en nuestro sistema jurídico desde el derecho castellano. Los primeros intentos atendían más a la educación cristiana del rey y a su autocontención que a mecanismos jurídicos de control efectivo. En el derecho indiano encontramos procedimientos que buscan proteger contra el abuso ejercido sobre el uso y disfrute de la propiedad y posesión, que habrían de mantenerse hasta el siglo XIX.

El constitucionalismo mexicano durante el siglo XIX intentó enfrenar y resolver los problemas que se planteaban al México independiente. Los grandes problemas constitucionales fueron (y siguen siendo, algunos de ellos) a grandes rasgos:

¹⁰⁰ *Manual razonado de práctica civil forense mexicana*, 3a. ed., México, Eugenio Maillefert Editor, 1869, pp. 414-418.

- 1) La organización y composición del Estado: ¿monarquía o república?
¿centralismo o federalismo?
- 2) El problema educativo.
- 3) La tenencia de la tierra y la igualdad jurídica.
- 4) El control constitucional.

Justamente este último habría de tener diversas expresiones, desde el control por la Suprema Corte de Justicia, hasta el control por el Poder Legislativo, pasando por un momento de gran importancia con el Supremo Poder Conservador.

Mecanismos todos ellos que habrían de superarse con el desarrollo del juicio de amparo.

IX. BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y FUENTES

ÁLVAREZ, José María, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias*, Nueva York, en Casa de Lanuza, Mendia y C., 1827, edición facsimilar, estudio preliminar de Jorge Mario García Laguardia y María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

AQUINO, Tomás de, *Suma de teología*. 2a. ed., Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1995, t. II.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1992.

CAÑADA, Conde de la, *Observaciones prácticas sobre los recursos de fuerza: modo y forma de introducirlos, continuarlos, y determinarlos en los tribunales superiores*, 2a. ed., Madrid, en la Oficina de Benito Cano, 1794, t. II.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-CNDH, 2004.

CASTILLO DE BOBADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores, y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra, y para preladados en lo espiritual, y temporal entre legos, Jueces de Comisión, Regidores, Abogados, y otros Oficiales Públicos: y de las Jurisdicciones, preeminencias, Residencias, y salarios de ellos: y de lo tocante a las Ordenes, y Caballeros de ellas*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1775, t. I.

CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

CONSTANT, Benjamín, *Principios de política*, trad. de Amelié Cuesta B., México, Gernika, 2000.

COVARRUBIAS, Joseph de, *Máximas sobre recursos de fuerza y protección*, Madrid, Joachin Ibarra, Impresor de Cámara de S. M., 1785.

- , “El Supremo Poder Conservador”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003.
- , *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2014.
- , “La Ordenanza de Correos del 8 de junio de 1794 en el México independiente”, en *La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , *La República Central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Curia Filípica Mexicana. *Obra completa de práctica forense*, México, Mariano Galván Rivera, 1850.
- ELIZONDO, Francisco Antonio de, *Práctica universal forense de los tribunales de España, y de las Indias*, Madrid, Joachin Ibarra Impresor de Cámara de S. M., 1785, t. V.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Rosa y Bouret, 1851.
- GARCÍA GALLO, Alfonso, “La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI”, *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- LEONARD, Irving A., *Los libros del conquistador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- LOZANO, José María, *Tratado de los Derechos del Hombre. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1876.
- MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- MOBAREC ASFURA, Norma, “Don José de Rezábal y los recursos de fuerza de los regulares”, en *X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Veracruz, Escuela Libre de Derecho-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, t. 2.

- PALLARES PORTILLO, Eduardo, *Historia del derecho procesal civil mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1962.
- PANTOJA MORÁN, David, *Escritos políticos de Sieyès*, introducción, estudio preliminar y compilación de David Pantoja Morán, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RABASA, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919.
- ROA BÁRCENA, Rafael, *Manual razonado de práctica civil forense mexicana*, 3a. ed., México, Eugenio Maillefert Editor, 1869.
- ROJAS, Isidro y GARCÍA, Pascual, *El amparo y sus reformas*, México, Tip. de la Compañía Editorial Católica, 1907.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Francisco Manuel, *Discurso del Señor Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre, sobre creación de un Poder Conservador*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1835.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Introducción”, en FAIRÉN GUILLÉN, Víctor y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993.
- SOLÓRZANO Y PEREIRA, Juan de, *Política indiana*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1930.
- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *La ley en América hispana, del descubrimiento a la emancipación*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1987.
- VILLADIEGO, Alonso de, *Instrucción política, y práctica judicial, conforme al estilo de los conejos, Audiencias, y Tribunales de Corte, y otros ordinarios del Reyno. Nuevamente corregida y enmendada*, Madrid, Imprenta de Juan de Ariztia, A costa de Francisco Laso, Mercader de Libros, 1720.

Hemerografía

- HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón, “El Supremo Poder Conservador en la perspectiva de los tribunales constitucionales”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 31, 2007.
- LEDESMA URIBE, José de Jesús, “Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 13, t. II, 1981.

- LEVAGGI, Abelardo, “Los recursos de fuerza del derecho indiano”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. IV, 1992.
- MARGADANT, Guillermo Floris, “El recurso de fuerza en la época novohispana”, *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1991.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Sieyès en México: acerca de las fuentes del Supremo Poder Conservador”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 6, núm. 3, septiembre-diciembre de 1996.
- MATEOS SANTILLÁN, Juan José, “El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 5, núm. 2, mayo-agosto de 1995.
- MORENO, Daniel, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XVIII, núm. 69-70, enero-junio de 1968.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978.
- , “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXIX, núm. 112, enero-abril de 1979.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, “De la libertad de imprenta a la impotencia (1836-1841). Un caso en el Supremo Poder Conservador”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. XX, 2008.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Antecedentes de nuestro juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988.
- , “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 10, núm. 10, 1986.

Fuentes

- ARRILLAGA, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1838.
- BENTURA BELEÑA, Eusebio, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, México, Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797, t. I.
- Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de los Estados-Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galvan á car-

- go de Mariano Arévalo, 1829, edición facsímil, Suprema Corte de Justicia de la Nación, estudio introductorio de Oscar Cruz Barney, México, 2005.
- Decreto de 26 de febrero de 1822, Confirmación interina de todos los tribunales, justicias y autoridades civiles y militares: reconocimiento y juramento de obediencia al congreso: tratamiento de este y del poder ejecutivo: fórmula para la publicación de los decretos y leyes*, en *Colección de órdenes y decretos de la soberana junta provisional gubernativa, y soberanos congresos generales de la nación mexicana* (1821-37), Imprenta de Galván, a cargo de Manuel Arévalo, México, 1829, estudio introductorio de Oscar Cruz Barney, México, Tribunal Superior de Justicia, 2010, t. II.
- Decreto del Congreso General por el que se declara anticonstitucional el decreto de la legislatura de Sonora, de 6 de mayo de 1850*, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877, t. VI.
- Decreto sobre colonización del 18 de agosto de 1824*, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1876, t. I.
- Dictamen de la Comisión del Supremo Poder Conservador y resolución de este sobre el grave asunto que inició el Supremo Gobierno y a que excitó el Congreso acerca de reformas a la actual Constitución de la República Mexicana, que se publican de orden del mismo Supremo Gobierno*, México, Imprenta del Águila, 1839.
- Ley con la Declaración Relativa al Decreto Número 33 de la Legislatura de Veracruz, que Estableció Contribución de 20 por 100 sobre las Fincas que Expresa, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1876, t. III.
- Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, México, Tip. de A. Boix, á cargo de Miguel de Zornoza, 1858.
- Ley sobre un Decreto de la Legislatura de Coahuila y Tejas, y Acerca de Terrenos Baldíos de los Estados del 25 de Abril de 1835, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877, t. III.
- Leyes de Recopilación*, Madrid, Imprenta Real de la Gaceta, 1772, 3 tomos.

Plan de Tacubaya, en IGLESIAS GONZÁLEZ, Román (int. y rec.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, Madrid, Julián de Paredes, 1681, 4 tomos.

Supremo Poder Conservador, *Manifestación de la validez del decreto de 13 de mayo de 1840 expedido por el Supremo Poder Conservador y satisfacción a los reparos hechos por el Supremo Gobierno en 5 del corriente*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, 1840.

EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y LA ESTRUCTURACIÓN PROCESAL DEL AMPARO: UNA SUSTANCIAL APORTACIÓN DE HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Eduardo FERRER MAC-GREGOR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La tesis de licenciatura de Fix-Zamudio (1955)*. III. *La configuración científica del derecho procesal constitucional y del amparo como proceso constitucional*. IV. *Una verdadera “joya” para el centenario de la Constitución mexicana de 1917*.

I. INTRODUCCIÓN

En el umbral del centenario de la Constitución de Querétaro apareció la obra *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana: ensayo de una estructuración procesal del amparo*; correspondiente al número 100 de la Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional,¹ colección que tengo el privilegio de coordinar desde 2004. Se trata del facsimilar de la tesis de licenciatura de Héctor Fix-Zamudio de 1955.² A más de sesenta años de distancia, se advierte su penetrante influencia en la configuración de la disciplina del derecho procesal constitucional y de lo que hoy es nuestro juicio de amparo en su dimensión procesal.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, juez y vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹ México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2015, liminar de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alberto Saíd. La presentación de esta obra tuvo lugar en el Auditorio “Héctor Fix-Zamudio” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 18 de enero de 2016 (fecha exacta en que defendiera su tesis de licenciatura sesenta años antes). Participaron en la presentación los doctores Sergio García Ramírez, Diego Valadés, Pedro Salazar, Alberto Saíd y Eduardo Ferrer Mac-Gregor.

² Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana: ensayo de una estructuración procesal del amparo*, México, 1955 (tesis para obtener el grado de licenciado en derecho). La tesis fue impresa en diciembre de 1955 por la Compañía Impresora Popular, ubicada en Allende 176, México, Distrito Federal, con un tiraje reducido sin ánimo comercial.

En la elaboración de la tesis Fix-Zamudio dedicó cinco años bajo la dirección, en un primero momento, del procesalista José Castillo Larrañaga, y luego de quien se convertiría en su maestro, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. El examen profesional lo realiza el 18 de enero de 1956 en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el edificio del centro de la ciudad;³ obteniendo mención honorífica por un jurado excepcional, presidido por José Castillo Larrañaga, como vocales Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Mariano Azuela Rivera y Fernando Flores García, siendo secretario Lucio Cabrera Acevedo.⁴

Esta verdadera “joya” de la ciencia jurídica no ha sido lo suficientemente valorada por la doctrina contemporánea; no obstante, representa el primer estudio de construcción dogmática de la disciplina del derecho procesal constitucional, con la intención manifiesta de establecer su contorno científico y perfilar la naturaleza procesal del amparo dentro de la misma. Por supuesto que Fix-Zamudio se apoyó y tuvo en cuenta la gran aportación de Kelsen en su famoso artículo de 1928,⁵ que inspira incluso el título de su tesis; como también se advierte una clara influencia de Couture, Calamandrei, Cappelletti y de su maestro Alcalá-Zamora y Castillo. Sin embargo, no se debe a ninguno de los afamados juristas el primer estudio sistemático del derecho procesal constitucional, por virtud del cual se pone en conexión su identidad, naturaleza y ubicación dentro de la ciencia procesal, su definición y contenido, su delimitación propiamente con la ciencia constitucional, así como su propuesta metodológica de ubicar al juicio de amparo dentro de dicha disciplina procesal.

II. LA TESIS DE LICENCIATURA DE FIX-ZAMUDIO (1955)

La tesis de licenciatura de Fix-Zamudio de 1955 consta de ciento sesenta y siete páginas, dividida en cinco capítulos. Al año siguiente aparecieron en

³ Según narra el propio Fix-Zamudio, a pesar de que la Facultad de Derecho ya se había trasladado a Ciudad Universitaria (en el sur), solicitó que se llevara a cabo su examen en el edificio del centro de la ciudad de México, en recuerdo de la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia donde ingresó en 1942. Entre sus ilustres profesores que recuerda le impartieron clases, figuran, Lucio Mendieta y Núñez, Mario de la Cueva, Eduardo García Máynez, Felipe Tena Ramírez, Virgilio Domínguez, José Castillo Larrañaga, Leopoldo Aguilar, Vicente Peniche López, Javier de Cervantes, Mariano y Salvador Azuela, Antonio Carrillo Flores, entre otros. Fix-Zamudio, Héctor, *Universitario de vida completa. Memorias académicas y recuerdos personales*, México, Porrúa-UNAM, 2016, pp. 54, 55 y 64.

⁴ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

⁵ Kelsen, Hans, “La garantie juridictionnelle de la Constitution. La justice constitutionnelle”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, París, t. 45, 1928.

diversas revistas partes de su contenido. Así se publicaron en 1956 de manera sucesiva sus ensayos: “Derecho procesal constitucional”;⁶ “La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana”;⁷ “El proceso constitucional”;⁸ y “Estructura procesal de amparo”.⁹ En ese mismo año se publica su primer artículo (independiente de su tesis de 1955), que lleva el emblemático título: “La aportación de Piero Calamandrei al derecho procesal constitucional”,¹⁰ también aparecen sus primeras traducciones sobre la materia¹¹ y una “Biografía de Piero Calamandrei”.¹²

Su tesis de licenciatura de 1955 quedó integrada, junto con ese primer artículo, en su obra *Juicio de amparo* que publicara Porrúa en 1964.¹³ En realidad, en este libro quedan reunidos seis ensayos que aparecieron entre 1955 a 1963: 1) “La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo” (esencialmente su tesis de licenciatura); 2) “La aportación de Piero Calamandrei al derecho procesal constitucional”;¹⁴ 3) “Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes”;¹⁵ 4) “Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana”;¹⁶

⁶ *La Justicia* (fundador: Alfredo Vázquez Labrido), México, t. XXVII, núms. 309 y 310, enero y febrero de 1956, pp. 12300 y 12361-12364. Corresponde al capítulo III de su tesis de 1955, pp. 56-97.

⁷ *Foro de México* (director: Eduardo Pallares), México, núm. XXXV, febrero de 1956, pp. 3-12. Corresponde al capítulo V, relativas a las conclusiones de su tesis de 1955, pp. 157-178.

⁸ *La Justicia*, México, t. XXVII, núm. 317, septiembre de 1956, pp. 12625-12636. Corresponde a la primera parte del capítulo IV de la tesis de 1955, pp. 99-126.

⁹ *La Justicia*, México, t. XXVII, núm. 318, octubre de 1956, pp. 12706-12712. Corresponde a la última parte del capítulo IV de la tesis de 1955, pp. 126-139.

¹⁰ *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. VI, núm. 24, octubre-diciembre de 1956, pp. 191-211. Posteriormente, publicado en su obra *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 145-211; así como en la *Revista Michoacana de Derecho Penal*, Morelia, núms. 20 y 21, 1987, pp. 17-37.

¹¹ “Piero Calamandrei y la defensa jurídica de la libertad”, *cit.*, pp. 153-189.

¹² Junto con Alcalá-Zamora y Castillo, *op. cit.*, pp. 17-39.

¹³ Prólogo de Antonio Martínez Báez, México, Porrúa, 1964. En la “Advertencia” de este libro (p. XVII), Fix-Zamudio explicita: “Las orientaciones de mi querido maestro doctor José Castillo Larragaña y las continuas y pacientes enseñanzas del ilustre jurisconsulto español doctor Niceto Alcalá Zamora y Castillo, me llevaron al convencimiento de la necesidad de apreciar el amparo desde el ángulo estrictamente procesal, el cual se encontraba oscurecido por la luminosidad de los estudios político-constitucionales de las grandes figuras de Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa”.

¹⁴ *Op. cit.*

¹⁵ *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 37, enero-abril de 1960, pp. 11-39.

¹⁶ Apéndice al libro de Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, *cit.*, pp. 131-247.

5) “Mandato de seguridad y juicio de amparo”,¹⁷ y 6) “Panorama del juicio de amparo”.¹⁸

El primero de ellos corresponde, como hemos anotado líneas arriba, a su tesis de licenciatura de 1955 y publicada parcialmente al año siguiente a manera de artículos independientes en revistas mexicanas. La estructura del trabajo consta de cinco capítulos, que analizaremos brevemente.

1. *Planteamiento del problema*

Constituye el primer capítulo a manera de introducción y justificación del estudio (pp. 9-14). Partiendo de la problemática relativa a que el juicio de amparo mexicano se ha convertido paulatinamente de un procedimiento sumarisimo a “un dilatado y embarazoso procedimiento que iguala a los más complicados de naturaleza civil”; Fix-Zamudio advierte que, con independencia de las reformas legislativas que pudieran emprenderse al respecto, es necesario previamente esclarecer “la naturaleza procesal del amparo” que desde su creación en el siglo XIX ha sido analizado esencialmente en su aspecto político y no en su estructura estrictamente jurídica que es la procesal. De esta manera estima que de la misma forma en que “sólo haciendo una cuidadosa auscultación del paciente está en posibilidad el médico de intentar su cura: de este modo, sólo precisando el concepto del proceso constitucional, es factible encausarlo en la vía por la cual puede desarrollarse firme y plenamente”. El proceso constitucional de amparo debe ser estudiado dentro de la más reciente rama del derecho procesal como lo es el derecho procesal constitucional que “todavía no ha salido de la etapa analítico-descriptiva, por no decir exegética, que ha sido superada en otras disciplinas adjetivas, para iniciar francamente un estudio dogmático del amparo desde el punto de vista de la teoría general del proceso”.

El autor define su postura y finalidad del estudio:

...nuestro trabajo ha de orientarse a una ordenación del amparo hacia la teoría general del proceso y situándolo dentro de la nueva disciplina adjetiva: el Derecho Procesal Constitucional, y esto no sólo con el afán puramente

¹⁷ *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 46, enero-abril de 1963, pp. 3-60, reproducido en el volumen *Tres estudios sobre el mandato de seguridad brasileño*, México, UNAM, 1963, pp. 3-69, en colaboración con Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Alejandro Ríos Espinoza.

¹⁸ Este ensayo ha sido actualizado con el paso de los años hasta su versión más actualizada denominada “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, que aparece en la obra del mismo autor *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 1-96.

especulativo, sino también con propósitos prácticos, como son el lograr una reglamentación adecuada a su naturaleza que pueda resolver todos los problemas que hasta la fecha han impedido una real y verdadera legislación orgánica del amparo.

En realidad el contenido de los restantes capítulos rebasa con creces el objetivo pretendido por el autor. No sólo se dirige al estudio dogmático del juicio de amparo. Como cuestión previa realiza un profundo análisis de la evolución que ha experimentado la ciencia procesal en general, estableciendo una novedosa clasificación sistemática de sus diversas ramas, con la finalidad de ubicar el sitio donde debe encuadrarse al derecho procesal constitucional; de ahí construye la categoría contemporánea de “garantía constitucional” y ubica al amparo, como parte de esa nueva disciplina, al constituir su naturaleza jurídica la de un proceso constitucional.

2. Situación de la materia en el campo del derecho procesal

Este segundo capítulo parte del concepto mismo del derecho procesal. Entiende el autor que existe un “derecho instrumental” y dentro del cual deben distinguirse tanto el “derecho procedimental” como el “derecho procesal”. El primero, se ocupa de las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales, y el segundo, estudia las normas que sirven de medio a la realización del derecho, en el caso concreto, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional.

Partiendo de esta concepción del derecho procesal, emprende su análisis a la luz de su carácter unitario. Advierte que la confusión generada deriva de los distintos planos en que se analiza la ciencia del derecho procesal, el proceso, el procedimiento, y la jurisdicción. Examinando las distintas teorías de la diversidad, especialmente aquellas defendidas por Eugenio Florián y Vicente Manzini, relativas al proceso penal como contrapuesto a su subordinación al proceso civil, advierte que en realidad no son contradictorios, sino por el contrario, parten de las mismas teorías fundamentales para explicar la naturaleza y fines del proceso, lo que pone de manifiesto la unidad esencial del derecho procesal. De tal suerte, concluye que existe esta unidad conceptual, si bien con diversidad en el proceso y multiplicidad del procedimiento.

En un apartado específico analiza con detalle el carácter histórico de la diversidad del proceso. Para ello analiza el proceso evolutivo de la concepción científica del derecho procesal, que iniciara desde la famosa obra de Bülow de 1868 que le otorga al proceso un carácter de relación pública en-

tre el juez y las partes, distinguiendo el derecho material y la acción procesal, pasando por Wach en su teoría sobre la pretensión de tutela jurídica, hasta la conocida prolusión de Chiovenda de 1903 y de autores que siguieron abonando en la construcción científica de la disciplina (Goldschmidt, Carnelutti, Calamandrei, Couture, Prieto Castro, Fairén Guillén, etcétera).

Así, se llega a visualizar la conquista del derecho procesal civil como rama autónoma y advierte la manera en que las mismas teorías encuentran eco en el proceso penal hasta su aceptación como disciplina autónoma. Concluye al destacar que:

...de estas dos primitivas ramas del derecho procesal se fueron formando otras que paulatinamente fueron alcanzando autonomía (haciendo hincapié que con esta palabra no queremos indicar independencia absoluta o desvinculación de la ciencia madre), expansión que se inicia a partir de la Revolución francesa, primeramente con el Derecho Procesal Administrativo (que es desarrollado en forma admirable en Francia a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado), posteriormente con el Constitucional, el Laboral, el Agrario, el Asistencial, y finalmente, el Supraestatal, con inmensas perspectivas en el agitado mundo de la segunda posguerra; pudiendo decirse que ninguna disciplina jurídica ofrece tan brillante futuro como la antaño modesta ciencia procesal, ya que el proceso tiende a invadir y a abarcar todo el inmenso campo del Derecho (p. 24).

Con estas premisas y otorgando al derecho procesal el carácter de público derivado de su evolución a partir de la segunda mitad del siglo XIX, realiza un ensayo de clasificación de sus diversas ramas. Lo anterior con la finalidad de situar “geográficamente” al derecho procesal constitucional, género al cual pertenece, a su vez, el proceso de amparo. De esta forma clasifica, según la finalidad de las normas, al derecho procesal en: *a*) dispositivo (derecho procesal civil y mercantil); *b*) social (derecho procesal laboral, agrario y asistencial); *c*) inquisitorio (derecho procesal penal, familiar y del estado civil, administrativo y constitucional), y *d*) supraestatal.

Esta clasificación, si bien pudiera actualizarse con una perspectiva contemporánea, tiene el gran mérito de ubicar a la nueva disciplina del derecho procesal constitucional en el concierto de las ramas procesales, otorgándole el carácter inquisitorio. Señala el autor que:

...con mayor razón debemos situar en este grupo de normas procesales a aquéllas que sirven de método para lograr la efectividad del principio de la supremacía constitucional, la que caería por su base si los órganos del poder

podieran desconocer o violar las normas fundamentales, sin que existiera un medio para prevenir y reparar dichas violaciones (p. 49).

En este sentido, distingue entre el “proceso” del simple “procedimiento” constitucional. Este último entendido como la vía para lograr la defensa constitucional sin acudir a un acto jurisdiccional, como sucede con la responsabilidad ministerial, la emisión de los votos de confianza, la disolución del Poder Legislativo o el veto presidencial. En cambio, “dado el carácter público del proceso constitucional es evidente que el principio oficial o inquisitorio tiene plena aplicación”.

3. *El derecho procesal constitucional*

Mientras que los capítulos anteriores sirvieron para establecer la naturaleza procesal de la disciplina como rama del derecho procesal, este tercer capítulo lo destina Fix-Zamudio a su sistematización dogmática. Este apartado constituye el primer estudio realizado sobre la “ciencia del derecho procesal constitucional” como disciplina procesal. Y para ello, el autor lo divide en siete partes:

A. Nacimiento de la disciplina

Partiendo de la evolución del derecho procesal como ciencia expuesta en los capítulos precedentes, Fix-Zamudio enfatiza que:

...llegamos a la conclusión de que existe una disciplina instrumental que se ocupa del estudio de las normas que sirven de medio para la realización de las disposiciones contenidos en los preceptos constitucionales, cuando éstos son desconocidos, violados o existe incertidumbre sobre su significado; siendo esta materia una de las ramas más jóvenes de la Ciencia del Derecho Procesal, y por lo tanto, no ha sido objeto todavía de una doctrina sistemática que defina su verdadera naturaleza y establezca sus límites dentro del inmenso campo del Derecho.

Esta aseveración resulta significativa, en la medida en que reconoce el propio Fix-Zamudio que el derecho procesal constitucional todavía no había sido objeto de un análisis sistemático que estableciera su naturaleza jurídica. Esto confirma nuestra hipótesis relativa a que en realidad el trabajo de Fix-Zamudio que estamos comentando representa el primero en sistema-

tizarla en su dimensión de disciplina autónoma procesal, lo cual dista de la intención de Kelsen en su ensayo de 1928. De esta manera, estimamos que no debemos confundir la base de cimentación (Kelsen), con la construcción dogmática de la disciplina como ciencia procesal (Couture, Calamandrei, Cappelletti), hasta llegar a su reconocimiento (Alcalá-Zamora y Castillo) y sistematización conceptual (Fix-Zamudio).

Fix-Zamudio parte de las consideraciones de Kelsen, y advierte que los diversos estudios que se han realizado en relación con los métodos para actualizar los mandatos de la Constitución están dispersos en los manuales de derecho político o constitucional y englobados bajo la denominación genérica de “defensa constitucional”, por lo que con mayor razón considera que el análisis del concepto de proceso constitucional sea nuevo y prácticamente virgen. Considera que esto se debe, por una parte, a que la Constitución, como objeto de conocimiento, ha sido estudiada preferentemente desde el punto de vista sociológico y político, y de manera secundaria su aspecto estrictamente normativo. Por la otra, a que las normas constitucionales están frecuentemente desprovistas de sanción; esto es, carecen de remedios jurídicos en caso de su violación, recurriéndose frecuentemente a medios políticos para lograr la reparación o cumplimiento de la norma infringida, lo que ha provocado que los estudios se concentren en esa protección política o sociológica. Sin embargo, a partir de las ideas de Hans Kelsen y de Mirkin-Guetzevicht sobre la “racionalización del poder” y continuada por Carl Schmitt, Herman Heller y otros juristas, se alienta la preocupación de un estudio científico de la salvaguardia de la Constitución, incluso en la doctrina francesa (León Duguit, Gastón Jéze y Julián Bonnecase), para predicar la nueva corriente del control jurisdiccional de la Constitución, que ya venía aplicándose en los Estados Unidos derivada de la jurisprudencia de su Corte Suprema.

B. La defensa constitucional

Este es un apartado de relevancia en la medida que Fix-Zamudio, con la finalidad de contribuir al objeto de estudio de la nueva rama procesal, emprende su deslinde del derecho constitucional. Esta delimitación la realiza a través de la distinción entre los conceptos de “defensa” y “garantía” de la Constitución. Asevera que esta confusión lleva a “errores semánticos” de manera similar a los que se producen cuando se identifica el derecho subjetivo con la acción procesal.

El autor parte de la concepción de Calamandrei sobre las disposiciones “primarias” dirigidas al sujeto jurídico y las “secundarias” enderezadas hacia un órgano del Estado encargado de imponer ese mandato primario, así como de las ideas de James y Roberto Goldschmidt sobre el carácter “justicial” de aquellas normas secundarias o sancionatorias. Bajo esta concepción entiende que “las garantías de las normas supremas son aquellas de carácter justicial formal que establecen la actualización del poder que debe imponer la voluntad del Constituyente”. Y señala su preferencia por la expresión “garantía”, de las también utilizadas connotaciones relativas a la “tutela” o “control”, al estimar que la primera implica en sentido estricto un remedio, un aspecto terapéutico o restaurador, mientras que las otras expresiones son demasiado amplias.

La “defensa de la Constitución” conforme al pensamiento de Fix-Zamudio, constituye un concepto genérico de salvaguarda de la norma suprema, que comprende tanto a los aspectos “patológicos” como “fisiológicos” en la defensa de la ley fundamental, a manera de sus dos especies: a) la primera denominada “protección constitucional” es materia de la ciencia política en general, de la teoría del Estado y del derecho constitucional. Comprende la protección política (principio de división de poderes), protección jurídica (procedimiento dificultado de reforma constitucional), protección económica (control del presupuesto del Estado) y la protección social (organización de los partidos políticos), teniendo un carácter eminentemente “preventivo o preservativo”, y b) la segunda que denomina “garantías constitucionales”, materia del derecho procesal constitucional y que constituyen los remedios jurídicos de naturaleza procesal destinados a reintegrar la eficacia de los preceptos constitucionales violados, por lo que tienen un carácter “restitutorio o reparador”.

C. *Garantías fundamentales y garantías de la Constitución*

Fix-Zamudio se detiene a su vez en las tres diversas connotaciones de la expresión “garantías” que se le otorgan en el derecho público. Por un lado, la tradicional denominación de “garantías fundamentales” como sinónimo de derechos, utilizada por las Constituciones francesas posteriores a la Revolución de 1789; por otro, aquella concepción que se refiere a los instrumentos sociales, políticos y jurídicos para preservar el orden jurídico establecido en la Constitución (Jellinek), y por último, su significación como método procesal para hacer efectivos los mandatos fundamentales. De ahí, concibe la distinción contemporánea que debe existir entre “garantías fun-

damentales” entendidas como derechos, y “garantías constitucionales” referidas a los medios procesales que dan efectividad a los mandatos fundamentales cuando son desconocidos, vulnerados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido.

D. Diversos sistemas de garantías de la Constitución

Una vez definida la significación de las “garantías constitucionales” se analizan los sistemas establecidos para reintegrar la validez del orden constitucional. Partiendo de los dos sistemas significados por Kelsen relativos a la “abrogación de la ley inconstitucional” y la “responsabilidad personal del órgano”, el autor estima que esta clasificación resulta insuficiente al quedar excluidos aquellos actos contrarios a las disposiciones dogmáticas y orgánicas de la Constitución que no tengan carácter legislativo. Por lo tanto, Fix-Zamudio estima que, en realidad, los sistemas de garantías de la Constitución son de tres clases:

1. *Garantía política*, que realiza un órgano político, pudiendo ser alguno de los existentes en la estructura de la Constitución o bien un órgano especialmente creado. Es un órgano calificado como poder “neutral”, “intermedio”, “regulador” o “moderador” conforme a la concepción de Schmitt y que tiene su origen en la teoría de la monarquía constitucional del siglo XIX (Benjamín Constant).
2. *Garantía judicial de la Constitución*, que se sigue ante un tribunal establecido al efecto, teniendo como función la de declarar, sea de oficio o principalmente a petición de personas u órganos públicos legítimos, cuando una ley o un acto son contrarios a la ley fundamental y produce tal declaración la anulación absoluta de los mismos. Advierte el autor dos sistemas, el que denomina “austriaco” por obra de Kelsen, si bien con precedentes anteriores en algunas Constituciones alemanas como las de Baviera (1818) y Sajona (1831), que instituyeron un Tribunal de Justicia Constitucional, como lo advertía Schmitt, y el que denomina “español”, por haberse creado en la Constitución de la II República Española de 1931, que si bien se inspiró en el sistema “austriaco”, estableció modalidades que permiten considerarlo como un sistema peculiar con procedimientos específicos.
3. *Garantía jurisdiccional de la Constitución*, que realizan los órganos estrictamente jurisdiccionales actuando en la composición de la *litis* sobre el contenido o forma de una norma constitucional, para el caso con-

creto y a través del “agravio personal”. El autor lo denomina “sistema americano”, en virtud de que es seguido en términos generales por los países de ese continente y derivado de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Este sistema se divide, conforme a la concepción del autor, en dos grandes ramas: la primera que se realiza a través de una verdadera jurisdicción constitucional (como señala, sucede en México debido a que del amparo conoce privativamente y con procedimiento especial el Poder Judicial de la Federación), y la segunda, cuyo control se realiza por el Poder Judicial común (excepto los denominados *Extraordinary Legal Remedies*) dentro del procedimiento ordinario.¹⁹

E. *Ventajas y superioridad de la garantía jurisdiccional*

El autor precisa que no existen en forma típica ni exclusiva los diversos sistemas de garantías de la Constitución; sin embargo, las argumentaciones de Fix-Zamudio se dirigen a la superioridad que caracteriza al sistema de garantía jurisdiccional, sea como integrante de una jurisdicción especializada o como órgano judicial ordinario, al ser la figura del juez el defensor más calificado de las normas fundamentales, actuando sin apasionamiento ni vehemencia de las lides políticas.

F. *Concepto de derecho procesal constitucional*

Así, llega el autor a una definición de lo que entiende por derecho procesal constitucional, al concebirlo como:

¹⁹ Por supuesto que existen construcciones dogmáticas de gran calado en la actualidad, como la concepción de “garantía” de Luigi Ferrajoli, al entender que: “Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. Por eso, reflejan la diversa estructura de los derechos fundamentales, para cuya tutela o satisfacción han sido previstas: las *garantías liberales*, al estar dirigidas a asegurar la tutela de los derechos de libertad, consisten esencialmente en técnicas de invalidación o de anulación de los actos prohibidos que las violan; las *garantías sociales*, orientadas como están a asegurar la tutela de los derechos sociales, consisten, en cambio, en técnicas de coerción y/o de sanción contra la omisión de las medidas obligatorias que las satisfacen. En todos los casos, el garantismo de un sistema es una cuestión de *grado*, que depende de la precisión de los vínculos positivos o negativos impuestos a los poderes públicos por las normas constitucionales y por el sistema de garantías que aseguran una tasa más o menos elevada de eficacia a tales vínculos”. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, 2004, p. 25.

...la disciplina que se ocupa del estudio de las garantías de la Constitución, es decir, de los instrumentos normativos de carácter represivo y reparador que tienen por objeto remover los obstáculos existentes para el cumplimiento de las normas fundamentales, cuando las mismas han sido violadas, desconocidas o existe incertidumbre acerca de su alcance o de su contenido, o para decirlo en palabras carnelutianas, son las normas instrumentales establecidas para la composición de los litigios constitucionales (pp. 90 y 91).

G. El derecho procesal constitucional mexicano

Pone en conexión los apartados anteriores con el ordenamiento jurídico mexicano. Se ocupa del examen de las garantías de la propia Constitución, que están establecidas en el texto mismo de la norma suprema. Fix-Zamudio advierte tres garantías de carácter jurisdiccional y, en tal virtud, tres procesos diversos, a saber: 1) el que denomina “represivo” que corresponde al “juicio político” o “de responsabilidad” (artículo 111); 2) el proceso constitucional que se contrae a las controversias entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuese parte (artículo 105), y 3) el proceso de amparo, que se contrae a la controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales (artículo 103).

4. El proceso constitucional

En este cuarto capítulo el autor estudia de manera particular al amparo como “el proceso constitucional por antonomasia, en virtud que constituye la garantía normal y permanente de la Constitución, en contradicción con los otros dos que son medios extraordinarios e intermitentes”. Partiendo de un estudio genérico de lo que se entiende por “proceso” y de las diversas teorías en su evolución, define al mismo como “el conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de la *litis* de trascendencia jurídica, que establece una relación de las partes con el juzgador y que se desenvuelve en una serie concatenada de situaciones”.

Una vez establecida la naturaleza y fines del proceso en general, Fix-Zamudio incursiona en la naturaleza jurídica y fines propios del “proceso de amparo”. Estudia conceptos como la “acción constitucional”, la “jurisdicción constitucional”, la “relación jurídica procesal” y su “estructura procesal”. En este último sentido, la separación estructural de los diversos tipos

de amparo constituye una de las principales contribuciones del autor, disecionando los distintos sectores del amparo mexicano: 1) el primer sector se refiere a su concepción original como medio de protección de los derechos fundamentales en su dimensión individual y colectiva; 2) el segundo como “amparo contra leyes”, y 3) el tercero en su dimensión de garantía de la legalidad; es decir, el “amparo casación”, que se perfila como un recurso de casación propiamente dicho. Es por ello que el autor considera que el amparo mexicano tiene una trilogía estructural, de recurso de inconstitucionalidad, de amparo de derechos fundamentales y de amparo de casación, lo que lo lleva también a la conclusión de la desbordante labor que en ese entonces realizaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación al realizar las funciones de un Tribunal Constitucional, de una Corte de Casación, de un Tribunal Supremo Administrativo y de un Tribunal de Conflictos.

Con esta significativa aportación se inició en México la reivindicación de la naturaleza procesal del amparo. El propio Fix-Zamudio ha reconocido expresamente “iniciar esta corriente” en un importante estudio que preparó con motivo al merecido homenaje a su maestro Alcalá-Zamora y Castillo, bajo el título de “El juicio de amparo y enseñanza del derecho procesal”. El profesor mexicano expresa:

Creemos haber tenido el privilegio de iniciar esta corriente con nuestra sencilla tesis profesional intitulada *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana* (México, 1955), que lleva el subtítulo significativo de ensayo de una estructuración procesal del amparo, inspirada en las enseñanzas del distinguido procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo sobre la unidad del derecho procesal, y en cuanto a la trilogía estructural de nuestra institución.²⁰

Esta definición conceptual, sin embargo, fue debatida por Ignacio Burgoa, destacado profesor de amparo y que en aquel entonces ya contaba con su clásica obra sobre la materia.²¹ En la sexta edición de su obra crítica la corriente procesalista para estudiar el amparo, al considerar que la teoría general del proceso se origina del proceso civil, diferente del amparo por su motivación y teología. Se dio pronto la polémica debido a que el

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo y la enseñanza del derecho procesal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. especial, Estudios de derecho procesal en honor de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, núms. 22-23, enero-agosto de 1975, p. 429.

²¹ *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1968. La última edición de este clásico libro es la 3a. ed., de 2009. La 1a. ed. corresponde a 1943. El profesor Burgoa falleció a los 87 años, el 6 de noviembre de 2005. Véanse las semblanzas de Xitlali Gómez Terán y Alfonso Herrera García, que aparecen en la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 5, enero-junio de 2006, pp. 447-479 y 481-486, respectivamente.

destacado abogado Santiago Oñate opinaba lo contrario, defendiendo el carácter procesal del amparo.²² Esto repercutía incluso en la manera en que debía enseñarse la materia en las universidades, ya que tradicionalmente se ha enseñado bajo el título de “garantías y amparo”, que implica el estudio propiamente de los derechos fundamentales y del mecanismo procesal de su tutela.

Lo que llevó a Fix-Zamudio a defender su postura en los siguientes años, al señalar:

¿En qué consiste esta teoría general del proceso, que parece tan esotérica a varios de los cultivadores del juicio de amparo mexicano? Se trata en realidad de una conclusión muy simple, que consiste en sostener la existencia de una serie de conceptos comunes a todas las ramas de enjuiciamiento, los cuales pueden estudiarse en su aspecto genérico, sin perjuicio de los aspectos peculiares que asumen en cada una de las disciplinas específicas.²³

5. Conclusiones

El último capítulo contiene diecisiete conclusiones que reflejan el contenido del trabajo desarrollado. Para los efectos que aquí interesan, destacan las conclusiones segunda, cuarta y quinta, que expresan:

SEGUNDA. Las grandes conquistas alcanzadas por la teoría general del proceso en los últimos tiempos, primeramente bajo la dirección de los jurisconsultos alemanes y posteriormente por la ciencia jurídica italiana, que ha trascendido a los procesalistas españoles e hispanoamericanos; y por otra parte, la aparición de una nueva disciplina procesal: “El Derecho Procesal Constitucional” permiten encauzar el amparo hacia su plena reivindicación procesal, aspecto que ha ocupado hasta la fecha un lugar secundario, pero que promete un gran florecimiento, eliminando los obstáculos que impiden una consciente y necesaria reforma de la legislación de amparo.

CUARTA. Dentro de la clasificación del proceso en razón de su materia, el amparo debe considerarse formando parte del Derecho Procesal Constitucional, el cual, por virtud de la categoría de normas que garantiza, que son las fundamentales del ordenamiento jurídico, entra plenamente dentro del sector inquisitorio del derecho procesal, toda vez que la publicidad de su objeto implica que sus principios formativos establezcan la plena dirección del juzga-

²² La polémica aparece en los periódicos *Excelsior* del 7 de junio y *El Heraldo* del 2 y 5 de julio, todos de 1968; citado por Héctor Fix-Zamudio, en su estudio “El juicio de amparo y la enseñanza del derecho procesal”, *op. cit.*, p. 426, notas 2-4.

²³ Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo y la enseñanza del derecho procesal”, *cit.*, p. 431.

dor, la falta de disposición de las partes tanto sobre el objeto del litigio como sobre el material probatorio, el predominio de la verdad material sobre la formal, y la máxima concentración, publicidad y oralidad del procedimiento.

QUINTA. La falta de sistematización de una materia tan novedosa, como lo es la Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, cuya consolidación debe situarse en el año de 1928, en el cual el profesor Hans Kelsen publicó un fundamental trabajo sobre la misma, hace necesario precisar conceptos, para lo cual debe hacerse la distinción, dentro del género de la Defensa Constitucional de dos grandes grupos de normas que tutelan los mandatos del constituyente: por un lado deben situarse aquéllas que sirven de protección a las disposiciones supremas, que tienen un carácter preventivo o preservativo; y por otro, a las de naturaleza procesal o “justicia formal”, que garantizan la constitución de manera represiva y reparadora. Estas últimas constituyen las “Garantías de la Constitución.

III. LA CONFIGURACIÓN CIENTÍFICA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y DEL AMPARO COMO PROCESO CONSTITUCIONAL

Hasta aquí, el resumen de la trascendental postura doctrinal de Fix-Zamudio que elaboró en su tesis para obtener el grado de licenciado en derecho en 1955, cuyos capítulos se publicaron parcialmente en distintas revistas al año siguiente. Como puede apreciarse, representa el primer estudio sistemático de la ciencia del derecho procesal constitucional, entendida como disciplina autónoma procesal.

El origen científico del derecho procesal constitucional inicia con el trascendente estudio de Kelsen en 1928, sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución. Este ensayo que impactó a la concepción misma del derecho, constituye la base sobre la cual la corriente científica procesal encontraría sustento; por lo que puede considerarse a Kelsen como el precursor de la disciplina. Sin embargo, el desarrollo desde la corriente del procesalismo científico se debió a las aportaciones de Eduardo J. Couture (1946-1948), Piero Calamandrei (1950-1955) y Mauro Cappelletti (1955). Estos autores desde distintas perspectivas estudiaron las categorías procesales vinculadas a la Constitución, especialmente “el debido proceso”, las nuevas “jurisdicciones constitucionales”, así como los “procesos constitucionales” que se habían creado. Y es precisamente Alcalá-Zamora y Castillo (1944-1947), como acertadamente ha puesto de relieve el destacado jurista peruano Domingo García Belaunde, el que por vez primera vislumbra la “disciplina científica” y le otorga nombre. Faltaba, sin embargo, la configuración conceptual y sistemática, realizada por Héctor Fix-Zamudio (1955-

1956), a manera de último eslabón de construcción de la ciencia del derecho procesal constitucional.

Es con la clara postura doctrinal de Fix-Zamudio, donde el derecho procesal constitucional se termina de configurar “como ciencia”, debido a que:

1. Parte del reconocimiento de la “falta de sistematización” de la ciencia del derecho procesal constitucional.
2. La incardina en la ciencia procesal a manera de una de sus ramas y como consecuencia natural de la evolución que han experimentado las demás ramas procesales. Si bien Alcalá-Zamora y Castillo lo había puntualizado con anterioridad, es Fix-Zamudio el que lo sustenta científicamente.
3. Acepta la teoría de la unidad de la ciencia procesal, aclarando que existe diversidad de procesos y multiplicidad de procedimientos.
4. Clasifica las diversas ramas procesales teniendo en cuenta el objeto de sus normas y encontrando la naturaleza propia del derecho procesal constitucional.
5. Ubica al derecho procesal constitucional dentro de las disciplinas que comprenden el sector inquisitorio del derecho procesal. Entiende que debido a la publicidad de su objeto implica que sus principios formativos establezcan la plena dirección del juzgador, la falta de disposición de las partes del objeto del litigio como del material probatorio, y predomina la verdad material sobre la formal, así como la máxima concentración, publicidad y oralidad del procedimiento.
6. Para determinar el objeto de estudio del derecho procesal constitucional, realiza un planteamiento integral de la defensa de la Constitución.
7. Partiendo de la connotación genérica de la defensa constitucional, distingue entre sus especies dos grandes grupos de normas que tutelan los mandatos del constituyente. Por una parte, las que denomina “protección constitucional” que protegen las disposiciones supremas teniendo un carácter preventivo o preservativo. Las segundas, que denomina “garantías constitucionales” se integran por los instrumentos procesales que garantizan la Constitución de manera represiva y reparadora.
8. Delimita el estudio entre la ciencia constitucional y la procesal, puntualizando que las primeras pertenecen al campo del derecho constitucional, derecho político o teoría del Estado; mientras que las segundas constituyen el objeto de estudio del derecho procesal constitucional.

9. Estudia las diversas connotaciones que desde el derecho público se le han atribuido al vocablo “garantías”, para deducir que la concepción contemporánea de las “garantías constitucionales” se dirige a su significación como instrumentos de protección y no en su dimensión de derechos fundamentales. Esto lo lleva a distinguir, por tanto, las “garantías fundamentales” de las “garantías de la Constitución”, entendiendo estos últimos como los instrumentos normativos de carácter represivo y reparador que tienen por objeto remover los obstáculos existentes para el cumplimiento de las normas fundamentales.
10. Distingue tres especies de “garantías de la Constitución”: política, judicial y jurisdiccional, que producen los tres sistemas existentes en la defensa de la Constitución.
11. Estudia el por qué la “garantía jurisdiccional” es la que ofrece mayores ventajas.
12. Se establece por primera vez un concepto del derecho procesal constitucional, entendida como la disciplina que se ocupa del estudio de las garantías de la Constitución; es decir, de los instrumentos normativos de carácter represivo y reparador que tienen por objeto remover los obstáculos existentes para el cumplimiento de las normas fundamentales, cuando las mismas han sido violadas, desconocidas o exista incertidumbre acerca de su alcance o de su contenido.
13. Establece el contenido del derecho procesal constitucional mexicano, identificando las garantías constitucionales establecidas en su ley fundamental.
14. Para definir el “proceso constitucional” se parte de la naturaleza jurídica y fines mismos del “proceso”, como una de las categorías fundamentales de la ciencia procesal. Para ello se emprende el análisis de las diversas teorías desde la corriente del procesalismo científico.
15. Define al proceso como el conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de la litis de trascendencia jurídica, que implica la vinculación de las partes con el juzgador y que desenvuelve a través de una serie de situaciones jurídicas que se van sucediendo según las partes actúen en relación con las expectativas, posibilidades, cargas y liberación de cargas que les son atribuidas.
16. Se distingue entre los fines de las pretensiones de las partes (protección de los derechos subjetivos), de la jurisdicción (actuación del derecho objetivo) y de los fines propios del proceso, que pueden ser inmediatos (composición del litigio) o mediatos (restaurar el orden jurídico violado).
17. Definiendo el proceso y sus fines, llega al entendimiento de que la institución del “amparo” es un “proceso” que merece la calificación

- de “constitucional” por su doble vinculación con la ley fundamental, debido a que su objeto lo constituyen precisamente las normas constitucionales, ya sea directamente o a través del control de legalidad, y además, porque su configuración se encuentra en los propios preceptos fundamentales.
18. Analiza las particularidades del “proceso constitucional de amparo”, donde advierte que existe una “acción constitucional” y una “jurisdicción constitucional”.
 19. Advierte la triple naturaleza del proceso de amparo mexicano: como un verdadero amparo (en su concepción original para la protección de los derechos fundamentales), como un “recurso de casación” (amparo-casación) y como un “recurso de inconstitucionalidad” (amparo contra leyes).
 20. Analiza la problemática derivada de la compleja competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al actuar como Tribunal Constitucional, Corte de Casación, Tribunal Supremo Administrativo y Tribunal de Conflictos.

IV. UNA VERDADERA “JOYA” PARA EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Debe tenerse presente que este planteamiento sistemático e integral de la ciencia del derecho procesal constitucional, en la que Fix-Zamudio advierte la inclusión del estudio del amparo como un proceso constitucional, reivindicando su naturaleza procesal, se realizó cuando todavía no iniciaba funciones la Corte Constitucional italiana y la homóloga alemana se encontraba en sus primeros trazos. Si bien algunos planteamientos pueden verse redimensionados a la luz del desarrollo contemporáneo que han experimentado las magistraturas constitucionales en sus diversas modalidades y de la doctrina actual, el planteamiento teórico sigue vigente, teniendo una trascendental repercusión a lo largo de los años en la dogmática y práctica de nuestro juicio de amparo.

Y es en esa dimensión que debemos aquilatar la verdadera “joya” que nos regaló hace sesenta años el hoy investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; adquiriendo especial significado por su trascendencia en el devenir histórico de nuestro juicio de amparo, particularmente ahora que conmemoramos el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Hoy, como ayer y siempre, expresamos al querido maestro Fix-Zamudio, una vez más y con motivo de su nonagésimo segundo aniversario, nuestro cariño, perenne gratitud e inmensa admiración.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857, REFORMADA. LA VISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

María del Refugio GONZÁLEZ*

-El C. Secretario: va a ser la protesta del ciudadano Primer Jefe y se suplica a todas las personas que ocupan las galerías se sirvan poner de pie.

-El C. Carranza: *Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciera así, la nación me lo demande.* (Aplausos ruidosísimos. Gritos de ¡Viva Carranza!)¹

SUMARIO: I. *La Suprema Corte de Justicia y la Revolución constitucionalista.* II. *La Suprema Corte de Justicia después de 1917.* III. *La Constitución nueva o reformada.*

El día previo a que se cumpliera el plazo para dar por terminadas las sesiones del Constituyente, se puso a discusión la fórmula para la protesta de la Constitución.² Parecía sencilla, pero los diputados cuestionaron si se expedía o se firmaba; otros, si se guardaba o se cumplía; Palavicini hizo ver que no se había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1857 para su refor-

* Profesora-investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

La parte primera de este trabajo en: María del Refugio González, *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, SCJN, 2015. Estudio pp. 1-87, Apéndice documental pp. 88-187; aquí se desarrolla más ampliamente el tema a través de los amparos y se enriquece con temas y bibliografía reciente.

¹ *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de los Debates*, edición facsimilar, México, INEHRM, 1985, v. II, p. 1172.

² *Ibidem*, v. II, p. 1159.

ma; asimismo, se dijo que no entraría toda en vigor, sino en forma escalonada; finalmente, al no haber acuerdo, se nombró una comisión para proponer un texto, pues al día siguiente acudiría el primer jefe a rendir protesta y firmar para lo que había hecho llegar a la Asamblea la pluma con la que signó el Plan de Guadalupe.³ Siguió la discusión de otros asuntos relativos a los artículos transitorios y algunas cuestiones pendientes, se conoció el texto de la fórmula que se leería al día siguiente y todavía se analizó si la Constitución debía llevar un Preámbulo, optándose por la negativa. La sesión permanente se levantó unos minutos antes de que comenzara la solemne clausura.⁴

Conforme a lo previsto, en el Teatro Iturbide, a las 5 de la tarde del 31 de enero de 1917, tras dos meses de debates, el Constituyente inició la sesión, bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco, y después de declararse el quórum, se nombraron las comisiones que irían a traer al primer jefe al recinto.

El ingreso de Carranza fue “entusiastamente aclamado” por los diputados, y el público que llenaba las galerías; tras un breve discurso que dirigió a la Asamblea después de que ésta puso en sus manos “la nueva ley suprema de esta tierra”, el secretario suplicó a los asistentes ponerse de pie y procedió a tomar la protesta de Carranza, quien utilizó la fórmula que se usa de epígrafe de guardar y hacer guardar “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, la nación me lo demande”.⁵ Poco después, el diputado Medina tomó la palabra con el fin de dirigirse a la Asamblea y resumir la labor del Constituyente;⁶ su discurso fue celebrado con “aplausos nutridos”, y a continuación el primer jefe abandonó el salón; el acta de la sesión fue aprobada sin comentarios. Así pues, el 31 de enero de 1917 el C. presidente Rojas clausuró “el honorable Congreso Constituyente [en] su periodo único de sesiones”. Entre aplausos ruidosos y gritos de “¡Viva la Revolución! ¡Viva Carranza! ¡Viva el Congreso Constituyente!”.⁷

El 5 de febrero del mismo año se publicó en el *Diario Oficial: Órgano provisional de la República Mexicana* el texto de la Constitución con el siguiente Preámbulo:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

³ *Ibidem*, v. II, p. 1164.

⁴ *Ibidem*, v. II, pp. 1164-1169.

⁵ *Ibidem*, v. II, p. 1175.

⁶ *Ibidem*, v. II, pp. 1175 y 1176.

⁷ *Ibidem*, v. II, p. 1178.

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.⁸

En este párrafo, el primer jefe recordaba la genealogía del texto asentando la legalidad y la legitimidad en el Plan de Guadalupe. En la Constitución de 1917 se conservó la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el segundo dividido en dos cámaras, cuyos miembros serían electos en forma directa; se suprimían la reelección presidencial y la vicepresidencia y en el lugar de los derechos del hombre se dio cabida a las garantías individuales. Otros aspectos del contenido desbordan el objeto de estas líneas, salvo que se mantuvo el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia establecido por la Constitución de 1857, pero se modificó la forma de elección y el número de años de la permanencia en el cargo:

[Art. 94] Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

I. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA

La Suprema Corte recién instalada comenzó a dar cuerpo al sistema emanado de una Constitución tachada de ilegítima,⁹ enfrentando la tarea sin la

⁸ México, t. V, 5 de febrero de 1917, 4a. Época, núm. 30.

⁹ Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, s. p. i., J. Roberto Luna Carabeo recoge los artículos que publicó Vera Estañol en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio Texas, en los que busca “demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que

legislación adecuada por los años que estuvo cerrada. Veamos qué pasó con la Corte durante la Revolución, recordando que el Plan de Guadalupe desconoció a los poderes federales, Suprema Corte incluida.

Después de la Decena Trágica, tras la muerte de Madero y Pino Suárez, la vida institucional del alto tribunal comenzó a sufrir tropiezos, en la medida en que avanzaba la Revolución constitucionalista y se generalizaban los movimientos sociales.¹⁰ En 1914, ante el inminente triunfo de la Revolución, la Suprema Corte continuó trabajando como mejor pudo; varios juzgados de distrito debieron mudarse porque era imposible permanecer en sus sedes, aunque todavía se desahogaron algunos asuntos de trámite. “El martes 30 de junio de 1914 fue la última sesión de Pleno que aparece en el libro de Actas del Segundo Trimestre del año. No existe libro del Tercer Trimestre, aunque hubo varias sesiones”.¹¹ Tras la entrada de Carranza a la capital el 22 de agosto, fueron clausuradas las salas del Tribunal Superior del Distrito Federal y de la Procuraduría de Justicia. El 26 de agosto los periódicos dieron cuenta de que la Suprema Corte había sido cerrada y que los propios ministros “acordaron suspender sus funciones”.¹² A partir de esa fecha no hubo administración de justicia federal hasta que se restableció la Corte conforme al artículo 5o. transitorio de la Constitución: “El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto cuerpo quede instalado el primero de junio”.

Así sucedió, y desde el 1o. de junio de 1917 comienzan los trabajos, dentro de lo que José Ramón Cossío denomina “El periodo constitutivo (1917-1928) de la teoría constitucional de la Suprema Corte”, para delimitar su ámbito de validez y la jerarquía de la Constitución, entre otras cuestiones; en este periodo el supremo tribunal deslinda de una manera, a su juicio, contradictoria, pero definitiva, a la Constitución de 1917 de la que le da

contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional”, p. 3.

¹⁰ Después del levantamiento de Carranza, éste fue demandado por la Procuraduría General de la República a petición de Hacienda por “las exacciones de fondos cometidas por fuerzas rebeldes pertenecientes a las que están al mando del ex-gobernador Venustiano Carranza en varias oficinas federales residentes en el Estado de Coahuila”. Se solicitó la intervención del Poder Judicial de la Federación pues “las funciones del Juzgado de Distrito en ese Estado están de hecho en suspenso”. Asimismo, se ordenó a la Oficina de Correos que detuviera toda la correspondencia que recibía “el rebelde” Venustiano Carranza. Carlos de Jesús Becerril Hernández, *Centralización judicial y desempeño económico. El amparo en materia fiscal en México, 1879-1836*, tesis de doctorado, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, julio de 2016, p. 246.

¹¹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX, 1901-1914*, México, SCJN, 1993, p. 93. Utilizo algunos materiales del trabajo señalado en nota 1, *supra*.

¹² *Ibidem*, p. 102.

origen,¹³ lo que se define en más de un amparo que conoce la Corte en el año mismo de la expedición de la Constitución. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 están precedidas de una ruptura social y política, la Revolución de Ayutla y la Revolución mexicana; pero sobre esta última, la Corte señala con toda claridad la existencia de una fractura jurídica, al afirmar que “[La Constitución de 1917] no es aplicable a las consecuencias de los actos ejecutados durante el periodo preconstitucional, porque de esos actos no es responsable ninguna autoridad, sino el pueblo mismo”. Sobre la Constitución de 1857, vigente cuando estalló la lucha armada, dijo: “La vigencia de la Constitución debe tener por base fundamental la división de los Poderes, y durante la lucha, no hubo Legislativo ni Judicial”.¹⁴

El Constituyente asentó que la segunda es solamente la reforma de la primera, como reza su título,¹⁵ por razones que parecen vinculadas a la legitimidad que les dio la Revolución triunfante, pues conforme a la Constitución de 1857 no era la manera de hacer las reformas, de lo que estaban conscientes varios diputados. Reinhold Zippelius afirma que las revoluciones producen una fractura en el sistema jurídico, hecho que fue señalado por la Suprema Corte poco después de la expedición del texto constitucional;¹⁶ pero también, que “el éxito determina la calificación jurídica de las revoluciones. Si fracasan, su significación es jurídico-penal; si triunfan, tienen relevancia jurídico política”, y si el nuevo poder estatal logra imponerse de forma duradera nace una nueva situación de derecho político.¹⁷ Es lo que

¹³ Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008, pp. 89-97.

¹⁴ Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 73. Éste y otros amparos serán analizados más adelante.

¹⁵ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”; véase *Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates*, México, INEHRM, 1985, t. 2, p. 1181.

¹⁶ Como antes se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde muy temprano destaca la fractura que se produjo por la usurpación “ilegítima” de Huerta: “[La Constitución de 1857] Dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo”. Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 805; “Dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913”. Amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Mayoría de ocho votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 357.

¹⁷ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (ciencia de la política)*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 154 y 155; el levantamiento que guía a la Revolución constitucionalista tras la aprehensión de Madero y tiene como fin desconocer a los poderes de la Unión va incorporando elementos de diversos

afirma Tena Ramírez en la cuarta década del siglo XX al cuestionar la legitimidad originaria de cualquier Constitución emanada de una revolución condicionándola al referéndum. Sin embargo, este autor admite que a pesar de sus orígenes, la Constitución de 1917 constituye la base de toda nuestra estructura jurídica.¹⁸

Por su parte, Jorge Carpizo, quien se refiere al tema poco más de cincuenta años después de la Revolución, ya no cuestiona la legitimidad de la carta magna; más alejado de las turbulencias de la época, recupera las opiniones de Molina Enríquez, y también la de algunos constituyentes, y no se detiene en el tema de si es nueva o reformada, llegando a la conclusión que se trata de una anfibología, pues a su juicio “el actual Código Supremo es uno nuevo”, por varias razones: una procesal, que fue señalada por Palavicini, como antes se dijo, en el seno del Constituyente, a saber: que no se siguió el procedimiento establecido en la de 1857 para su reforma; el segundo, la de 1857 era una Constitución política, y la de 1917 político social “que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles; el tercero, que la Constitución de 1917 acabó con la “vieja idea de hacer Constituciones concisas”. Así, para este autor es “imposible afirmar que “la Constitución de Querétaro sea sólo una reforma a la de 1857”.¹⁹ Sin embargo, en 1917 el asunto no se veía tan claro, porque entre 1913 y 1916 la Constitución de 1857 fue reformada por el propio Carranza; por eso la Suprema Corte al resolver varios casos que conoció en sus primeros años de funcionamiento debió establecerlo en forma contundente.

Como bien dice Jorge Carpizo, hay grandes diferencias doctrinales entre ambos textos jurídicos. La Constitución de 1857 funda el Estado liberal, que tiene en su diseño institucional los elementos del Estado de derecho, y si aceptamos lo que afirma tanto la doctrina como la interpretación judicial, la de 1917 es una nueva Constitución. Esto permite distinguir entre el cuerpo jurídico que funda el Estado de derecho en 1857, del que sustenta al Estado, también considerado de derecho, pero social, que surge de

orígenes hasta constituir lo que señala Zippelius: “un proyecto más justo” que se proyecta en las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 2014.

¹⁸ *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995 [1a. ed., 1944], para justificar su afirmación va dando cuenta de la evolución del movimiento carrancista y sigue el pensamiento de Schmitt y de Kelsen; también señala que los propios constituyentes sabían que la revolución “todavía” no era admitida por todos los mexicanos, pp. 72 y 73; el mismo argumento fue expuesto en los periódicos de la época y por Vera Estañol, pero se refiere a la ilegitimidad, véase *supra* nota 10.

¹⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 122-125 [1a.ed., 1969].

la Revolución,²⁰ y se sostiene sin ruptura jurídica²¹ hasta nuestros días. La Constitución presenta, en su redacción actual, una amalgama multiforme en la que todavía es posible identificar algunos de sus principios orientadores, como la división del poder, la protección de las garantías individuales, el federalismo, cuya base es el poder municipal, y la independencia del Estado y las Iglesias. En este largo periodo, con muy numerosas reformas, ha sido la cabeza del sistema jurídico mexicano buscando incluir las nuevas realidades de un mundo en transformación en nuestro marco normativo.

¿Cómo vincular lo que hoy tenemos con lo que el diputado Medina llamó las “macizas columnas” del “edificio constitucional” cuando ante una emocionada concurrencia se firmó la Constitución de 1917 y se protestó guardarla y hacerla guardar? No tengo respuesta a esta pregunta, pero al lado de la norteamericana, la nuestra se encuentra entre las más antiguas, pues está a unos meses de cumplir cien años de haber sido expedida.

Con el agotamiento del modelo revolucionario, la discusión sobre la posible elaboración de una nueva Constitución está en todos los ámbitos. Al respecto, me parece que sin los consensos que requieren las reformas cuando no se derivan de un constituyente revolucionario, las vueltas de tuerca son riesgosas. Nuestro futuro no se ve con claridad; no se ha logrado constituir realmente un Estado de derecho, ni se acortaron las desigualdades que llevaron al movimiento armado de 1917 y en las últimas décadas se han realizado reformas de gran envergadura, casi tan grandes como las que emanaron del Constituyente en 1917. Quizás el problema reside más en la eficacia que en la legitimidad o la vigencia, pero sería tema de otro trabajo.

II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DESPUÉS DE 1917

Formalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue desconocida por el Plan de Guadalupe, del 22 de marzo de 1913, pero materialmente cerró sus puertas al llegar las tropas revolucionarias a la capital, y su última sesión fue el 30 de junio de 1914. Entre esa fecha y su reinstalación el 1.º de junio

²⁰ “[El régimen constitucional] no se restableció sino hasta el primero de mayo de mil novecientos diecisiete, en que comenzó a regir la actual Constitución”. Amparo penal en revisión. Montes Avelino. 26 de septiembre de 1917. Mayoría de siete votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 337.

²¹ Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio, y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, cap. 2, pp. 61-70; la ruptura se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental y en nuestro caso, no es mucho lo que podemos afirmar de la segunda.

de 1917,²² funcionó como se pudo, según vimos en el discurso del presidente Olivera Toro; al mismo tiempo, a medida que avanzaba la Revolución constitucionalista se fue diseñando un sistema de justicia con Carranza a la cabeza. Salvo el amparo, se resolvieron casos que no involucraban asuntos federales que se hallaban en los supuestos del artículo 97 de la Constitución de 1857, ya que el amparo habría quedado suspendido en 1913.

Al iniciar sesiones el alto tribunal habría de fijar “su ámbito de validez y la jerarquía de la Constitución”, entre otras cuestiones. De los múltiples asuntos que llegaron a su seno he seleccionado algunos cuantos entre 1917 y 1920, para mostrar cómo se va deslindando de su antecesora; cómo enfrenta la transición y cómo queda sentado que es el texto constitucional aplicable.

A la minuciosidad del trabajo elaborado por Lucio Cabrera Acevedo durante muchos años, debemos la descripción pormenorizada de las primeras sesiones.²³ El Pleno de once ministros quedó instalado, según se había previsto el 1o. de junio de 1917, pero en el medio de todas las discusiones subyacía una pregunta capital ¿qué habría de hacer la Corte y cómo, después de varios años de no recibirse amparos? Las discusiones fueron arduas, pero tenían clara su labor; además, entre los ministros tres habían sido constituyentes. Estaba presente el espíritu de la carta magna recién publicada.

La necesidad llevó a ir tomando algunas decisiones, aunque no todas tuvieron consenso; se designó presidente a Enrique M. de los Ríos, y secretario a Francisco Parada Gay, y se reconoció la urgencia de contratar abogados para ayudar en la tarea. Desde el 11 de julio de 1916 se restablecieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, determinando su nueva organización y fijando sus nuevas facultades, lo que no cuestionó la Corte,

²² *Decreto del Congreso, relativo a la designación de los Ministros que deben integrarla...*, número 315. “El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el decreto que sigue: Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: El XXVII Congreso Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, constituido en Colegio Electoral, en cumplimiento del artículo 5o. transitorio de la Constitución Política, con la facultad que le concede el artículo 96 de la misma ley fundamental, decreta: Artículo 1o.- Son Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los ciudadanos Licenciados Enrique M. de los Ríos, Enrique Colunga, Victoriano Pimentel, Agustín de Valle, Enrique García Parra, Manuel E. Cruz, Enrique Moreno, Santiago Martínez Alomía, José M. Truchuelo, Alberto M. González y Agustín Urdapilleta”. Se citaba a sesiones el día primero del entrante junio, a las diez de la mañana, a prestar la protesta de ley. *Semanario Judicial de la Federación, Órgano del Poder Judicial de la misma, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870*, México, Quinta Época, 1918, t. I, pp. 5 y 6.

²³ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación. La revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, México, SCJN, 1994.

pues estaban previstos en la Constitución que era la ley suprema. En el Pleno del 4 de junio de 1917 se optó por dejar la estructura judicial federal anterior, salvo prueba o necesidad en contrario, ante la imposibilidad de sustituir a toda la judicatura, y porque hasta el 30 de junio estaban vigentes los actuales.²⁴ Se acordó mandar a los jueces de distrito una circular para que dieran entrada a todas las demandas de amparo; pero no fue aceptada, y en su lugar se preparó un documento que muestra la situación que se vivía; el documento puede ser calificado como propio de una época de transición, se presentó el 15 de junio y fue aceptado por todos los ministros.

Primero. Respecto del despacho de los asuntos de amparos, atrasados, el nombramiento de una Comisión que sugiera a la Comisión de Justicia de las Cámaras Legislativas, la idea que en la Ley Reglamentaria del artículo 107 de la Constitución un transitorio que podía redactarse en estos o parecidos términos: Artículo transitorio.- Se concede un término de dos meses, contados desde la promulgación de esa ley, para que las partes promuevan las secuelas de los amparos que quedaron pendientes al cerrarse los Tribunales Federales, y, en todos los casos en que no se formule esa instancia, los amparos quedarán definitivamente sobreseídos y archivados.

Segundo. Respecto del orden para el despacho de los amparos promovidos a partir del 1o. de mayo y que en lo sucesivo se promuevan, se aprobó lo siguiente: I. Autos de suspensión relacionados con ataques a la libertad o con actos por el artículo 22 de la Constitución. II. Los demás autos de suspensión. III. Quejas relativas al amparo. IV. Sobreseimientos que ameriten revisión. V. Amparos contra ataques a la libertad o contra actos prohibidos por el artículo 22. VI. Los demás amparos que vayan llegando a la Corte, salvo que esta acuerde, despachar de preferencia alguno de ellos, lo que no podrá hacerse sino por motivos de urgencia, debidamente comprobados.²⁵

Las actas y acuerdos se registran hasta el 30 de junio; la Corte siguió trabajando en Pleno, pero ya contaba con las primeras reglas que se había dado.

Después de ser promulgada la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) el 2 de noviembre de 1917,²⁶ la Corte estudia y aprueba su Reglamento Interior en el Pleno el 11 de abril de 1919.²⁷ Desde su insta-

²⁴ *Ibidem*, pp. 285 y 286.

²⁵ *Ibidem*, t. I, p. 293.

²⁶ *Ibidem*, t. I, pp. 97-103.

²⁷ *Ibidem*, pp. 107-112; todavía contempla una Corte que funciona en Pleno, aunque ya cuenta con una estructura mínima y apoyo técnico para realizar sus labores; hasta 1928 funciona así.

lación, la Corte funcionó en lo relativo al amparo con base en el Código de Procedimientos Civiles de 1908, pues la primera Ley de Amparo se expidió el 18 de octubre de 1919.²⁸

La LOPJF fijó lineamientos, composición, funcionamiento y competencia de la Corte; sobre la base del artículo 107, se reconoció al tribunal en Pleno de once magistrados, como única instancia para resolver los juicios de amparo promovidos contra sentencias definitivas en materia civil y penal (artículos 107, fracción VIII, y 6o., fracción VI, de la LOPJF), pero en segunda instancia a través del recurso de revisión, de los juicios iniciados ante los jueces de distrito contra actos de autoridad distinta a la judicial o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio, después de concluidos o de actos en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o afectara a personas extrañas al juicio (artículos 107, fracción IX, Constitución de 1917, y 7o. de la LOPJF).

Siguiendo a Héctor Fix-Zamudio, otro de los problemas que tuvo que enfrentar la Corte fue dar cauce al recurso de súplica, contenido en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917; reminiscencia del pasado español que funcionaba como una tercera instancia, reformada finalmente el 18 de enero de 1934. No menos importante era el funcionamiento en Pleno, que fue ocasionando un gran rezago, especialmente en materia administrativa, pues sus autoridades no podían ocurrir al amparo.²⁹

²⁸ Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución federal, que sería muy criticada por incompleta. Cabrera, Lucio, *op. cit.*, t. I, pp. 116-131. El 2o. artículo transitorio de la Ley de Amparo decía: “Todos los amparos pedidos antes del día primero de mayo de 1917, ante los jueces de distritos, seguirán tramitándose en la forma que establece el Código de Procedimientos Civiles; pero su tramitación antes la Corte se sujetará a las disposiciones de esta ley”, y el 4o. prescribía que: “Respecto de los amparos pendientes de revisión ante la Suprema Corte, los mismo que los incidentes de suspensión o sobreseimiento que están pendientes ante el mismo Tribunal y hubieren llegado a él antes del primero de mayo último, seguirán su curso conforme a las disposiciones de la presente ley, siempre que el quejoso se presente a continuarlo dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la misma. De lo contrario, se le tendrá por desistido sobreseyendo en los amparos, y declarando en su caso, concluidos los incidentes de suspensión o sobreseimiento”. Cita en pp. 130 y 131. El 4o. decía: “Respecto de los amparos contra resoluciones judiciales resueltas después del 18 de febrero de 1913 se tendrá por nulo todo lo actuado desde la citada fecha, siempre que concurren los requisitos siguientes: I. Que por cualquier motivo no hubiere sido concedido el amparo; III. Que el acto no haya sido consentido o quedado irrevocablemente consumado; IV. Que el quejoso promueva la continuación de los trámites en el estado que se encontraban el 18 de febrero de 1913, dentro del primer mes de estar en vigor esta ley”. Cabrera, Lucio, *op. cit.*, t. I, pp. 130 y 131.

²⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 446 y 447; las quejas de la Secretaría de Hacienda llevaron a establecer el 30 de diciembre de 1946 la revisión fiscal.

Pero para los fines de este trabajo, la Suprema Corte que está tras los amparos que se revisan es la que fue renovada en acuerdo pleno el 1o. de junio de 1919, conforme a lo dispuesto en la Constitución,³⁰ hasta que deciden el 6 de mayo de 1920 acompañar a Carranza en el traslado de poderes a Veracruz, hechos que culminan con su muerte. En sesión extraordinaria del Pleno del 19 de mayo del mismo año, se decidió “reanudar sus labores, quedando nuevamente instalada en la ciudad de México”.³¹

III. LA CONSTITUCIÓN NUEVA O REFORMADA

Aunque son muchos temas los que se desprenden de los amparos, voy a centrarme en los que se han tratado aquí: si es nueva o reformada la Constitución de 1917, la suspensión de garantías durante el tiempo que permaneció cerrada la Corte y la administración de justicia que estructuró Carranza durante la guerra.

El 4 de junio de 1917, esto es, pocos días después de haberse instalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentó ante el alto tribunal un amparo directo José Antonio Rivera G.,³² señalando como autoridades responsables al Consejo de Guerra Extraordinario y al Cuartel General del Cuerpo de Ejército de Oriente, que lo juzgaron y condenaron por el delito de rebelión en diciembre de 1915. El amparo fue negado, y traigo a estas páginas algunos de los elementos que se usaron, algunos de los cuales se reiteran en los otros que cito.

En todos los amparos se afirma que para que proceda es indispensable que alguna ley o autoridad vulnere las garantías individuales que reconoce y sanciona la Constitución, y que ésta entró en vigor el 1o. de mayo de 1917. Lo que sucedió antes de esa fecha no estuvo protegido por dichas garantías. El acto reclamado debe consistir en la ejecución de algún acto de autoridad, o en la aplicación de alguna ley, dentro de la vigencia de la Constitución, y las garantías individuales son objeto del amparo y protección constitucio-

³⁰ Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, cit., t. II, p. 73; el informe en la última sesión de su hasta entonces presidente Enrique M. de los Ríos.

³¹ *Ibidem*, t. II, p. 359; transcribe el Acuerdo Pleno del 6 de mayo de 1920; el 1o. de junio del mismo año es electo presidente de la Corte Enrique Moreno y se designa una comisión para asistir al Congreso a la toma de Adolfo de la Huerta como presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 359, 360 y 361, respectivamente.

³² *Semanario Judicial de la Federación, Órgano del Poder Judicial de la misma, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870*, México, Antigua Imprenta de Murguía, Quinta Época, 1918, t. I, pp. 72-75.

nales, en tanto que están consignadas en la carta fundamental de la nación, siempre que esté en observancia. También, se afirma que el recurso de amparo está instituido únicamente para el respeto y protección de los preceptos constitucionales, no para remedio de todos los males.

Sobre la Constitución de 1857 y su vínculo con la de 1917, en el de Rivera hay afirmaciones categóricas;³³ se dice que la primera no pudo considerarse vigente durante el tiempo en que no hubo poderes establecidos conforme a sus disposiciones para la sanción y aplicación de sus preceptos, porque nadie estuvo encargado de cumplirla y hacer que se cumpliera. Al no haber estado vigente durante el periodo revolucionario, el encargado del Poder Ejecutivo expidió varios decretos sobre reformas constitucionales que debieron ser hechas por el Congreso si la Constitución hubiera estado en vigor.³⁴

En este caso lo que se discutía, entre otras cuestiones, era la aplicación de la Ley del 25 de enero de 1862, y se afirma que es correcta ésta, porque en un periodo normal habría procedido la suspensión de garantías conforme al artículo 29 constitucional. Por lo que toca al respeto que merecieron algunas garantías individuales por autoridades revolucionarias, se afirma que no es demostración de que estuvo vigente, pues tal respeto dependía del criterio de ellas y no de la ley constitucional.

En todos los casos se repite que la Constitución de 1917 no puede ser invocada para reclamar violaciones de garantías consagradas por la de 1857, en atención simplemente a la igualdad o semejanza de los preceptos de una y otra porque entre ésta y la de 1857 no existe ningún lazo de unión; ninguno de sus preceptos manda que se acate la de 1857, a más de que no pueden existir dos Constituciones en vigor y observancia en la misma época, y que fue expedida para garantizar sus propios preceptos, no los de ninguna otra Constitución; también, que estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la ley suprema de 1857.

En varios de los amparos, salvo en *Cicerol* y *coagraviados*,³⁵ se argumenta la no retroactividad de las leyes; pero en ese amparo se dice que es un caso de excepción consagrado por todos los tratadistas, que, cuando el interés social o público lo exijan, se pueden dar efectos retroactivos a la ley.

³³ Véase *infra* el amparo de *Cicerol* y *coagraviados*, en el que delinea la transición entre uno y otro texto constitucional.

³⁴ Véase *infra* el de 30 de septiembre de 1914, de Carranza, en el amparo *Cicerol* y *coagraviados*.

³⁵ Véase *Cicerol* y *coagraviados*..., *cit.*, p. 571

En el caso del amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte por Francisco Robles,³⁶ en el que se señala como autoridad responsable al Tribunal Superior de Justicia de Colima, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales y algunas fracciones del Código Federal de Procedimientos Penales, también se niega el amparo que había sido interpuesto el 14 de junio, y sobre el tema que vengo tratando se afirma en el sumario que la Constitución de 1857 dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913, y que, suspensa su observancia, quedaron suspensas las garantías individuales en ella consagradas, y quedó suspenso también el medio de hacerlas efectivas, o sea, el amparo. De ahí que las garantías individuales no pudieron ser violadas en septiembre de 1915, porque estaban suspensas, ni pudo ocurrirse al remedio del amparo, porque también estaba suspenso, y que durante el periodo preconstitucional los habitantes del país sólo tuvieron las que les otorgaron las disposiciones emanadas del gobierno preconstitucional y las que les reconocieron las leyes comunes del orden civil y penal, en cuanto no fueron modificadas por la legislación revolucionaria. Por ello, la violación de garantías que haya podido cometerse durante el periodo preconstitucional no pudo dar motivo a un amparo, sino ocasión de hacer valer los recursos que daban las leyes, porque el juicio de amparo no puede existir sino dentro del orden constitucional.

Por último, quiero referir algunos datos sobre un amparo en el que se alude a los “tribunales de justicia revolucionaria” que creó Carranza.³⁷ Se trata del amparo civil en revisión contra la sentencia del Juzgado de Distrito de Yucatán, interpuesto el 8 de junio por Mercedes Cicerol de Díaz y coagraviados,³⁸ quienes señalan como autoridad responsable al gobernador y comandante militar del estado de Yucatán. Las garantías reclamadas son las de los artículos 14 y 16 de la Constitución de 1857, y el auto reclamado es la sentencia que revocó la primeramente dictada en beneficio de los quejosos, acatando lo dispuesto por el Decreto del 29 de agosto de 1916. En este

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, pp. 357 y 358

³⁷ Véase González, *La administración de justicia...*, cit. Se trata de dos amparos, el primero, porque el Juzgado Primero de lo Civil en Mérida les reconoció un interdicto de retener la posesión de su herencia; pero como apeló la parte contraria, se revocó por la Sala Civil del Tribunal Superior la sentencia el 21 de marzo de 1917; pidieron el amparo de la justicia federal extemporáneamente, o sea, el 21 de junio de mismo año. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. II (sentencias dictadas por la Suprema Corte en el Primer Semestre 1918), pp. 1094-1098.

³⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VI (sentencias dictadas por la Suprema Corte en el Primer Semestre 1920), pp. 571-573.

caso, la Suprema Corte revocó el fallo del juez de distrito que sobreseyó y negó el amparo a los quejosos.

Del sumario traigo temas que me parecen importantes para este ensayo. Aunque se vuelve a decir que la usurpación de Victoriano Huerta rompió el orden constitucional y la Constitución de 1857 prácticamente quedó en suspenso y sin aplicación, en parte, señala que no hubo ley alguna que la derogara expresamente, y que, por el contrario, la Revolución reconoció su vigencia, por la cual, durante el periodo llamado preconstitucional, la Constitución de 1857 existió como ley. Lo que contrasta con el tono tan drástico del Amparo Rivera.

También se refiere a que la Revolución constitucionalista desconoció a los poderes ilegítimos y trajo una situación de hecho, que aun cuando no hubo ley que la decretara, como consecuencia del estado de guerra, determinó la suspensión de garantías individuales, pero tal suspensión debe entenderse en todo aquello que se relacionaba con la libre acción de la Revolución, y no en lo que se refería a intereses particulares, cuando ellos no tenían relación alguna con la acción del gobierno y con la marcha de la Revolución y de sus tendencias; por lo que, en tales casos, las garantías individuales no estaban en suspenso, y, por tanto, el amparo contra las violaciones de la Constitución de 1857, en esa parte, no es improcedente. Con lo que va diferenciando lo que es materia de particulares.

Afirma que el Decreto de Carranza del 30 de septiembre de 1914 organizó con carácter provisional la administración de justicia en el Distrito Federal y territorios de la Baja California y Tepic, no fue de observancia general, sino únicamente aplicable a dichos distrito y territorios, por lo que no puede alegarse que los gobernadores y comandante militares hayan cometido violación alguna, dejando de aplicar ese decreto, cuando en los estados de su mando no estaban en vigor. Asimismo, que las resoluciones del orden civil dictadas por los gobernadores de los estados, comandantes militares, jefes de armas, etcétera, durante el periodo preconstitucional, fueron declaradas nulas y sin ningún valor, por el Decreto del 29 de agosto de 1916, con objeto de que las cosas volvieran al estado que tenían antes de la intervención ilegal de dichos funcionarios, y de que pudiera conocer del caso el juez competente, por lo cual, la revocación de dichas resoluciones no fue el resultado de una segunda instancia, sino el cumplimiento de una ley de observancia general; dicho decreto tendió a remediar una violación constitucional, que era el resultado del estado de guerra, por lo cual es incuestionable que la referida ley es de interés público, dada su finalidad.

Los gobernadores y comandantes militares de los estados y territorios no tuvieron facultades extraordinarias durante el periodo de la lucha armada, sino sólo la primera jefatura del ejército constitucionalista y las sentencias que aquellos funcionarios dictaron, se debieron al error de arrogarse facultades, por lo que el decreto antes citado, al declarar la nulidad de tales sentencias, reconoció una nulidad existente de pleno derecho, originada por el quebrantamiento de principios fundamentales de nuestro derecho constitucional. La excepción contenida en el artículo segundo del citado decreto, respecto de la nulidad de las sentencia dictadas por los gobernadores y comandantes militares, sólo cabe cuando el caso se ajuste precisamente a lo prescrito por dicho artículo, y que el decreto del 29 de agosto de 1916 es de carácter federal, y su observancia no está sujeta a las prescripciones de los códigos locales de los estados. Con lo anterior va reencausando los asuntos al ámbito civil, a través del amparo.

Hay más amparos, pero ya su objeto es la interpretación de algún artículo constitucional o el tiempo en que entró en vigor la Constitución de 1917.

Hasta aquí los ejemplos. Creo que es de sumo interés revisar la labor del alto tribunal en los tormentosos años que siguieron a la expedición de la Constitución de 1917, interpretando el preámbulo y el título con el que se expidió, decidiendo qué pasaría con el periodo del “desamparo”, y reconociendo algunas de las medidas que tomó Carranza durante la Revolución. Otras ya se habían incorporado al texto de la Constitución, como la legislación preconstitucional.

El país no se pacificó, pero el alto tribunal tenía un camino establecido para enfrentar los no menos tormentosos años que siguieron para estar en posibilidad de cumplir los objetivos que estaban contenidos en la Constitución de 1917.

EL AMPARO CONCEDIDO POR LA SCJN A JUSTO PRIETO EN 1881: APLICACIÓN DEL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*

...el Poder Judicial en las instituciones que nos rigen, no es el instrumento de un tirano, que obsequia todos los caprichos que revisiten la forma de una ley, sino el Poder independiente, que cuida de la observancia de la Constitución, y que debe negar su obediencia a las leyes inconstitucionales.

Ignacio L. VALLARTA, 1881.

Sin lugar a dudas, el amparo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió en 1881 al asesor de juez primero del partido de Hidalgo del Parral, en el estado de Chihuahua, contra actos del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, se ha convertido en un paradigma doctrinal del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en nuestro país, que sólo hasta la decisión del *Caso Rosendo Radilla* del 23 de noviembre de 2009, decretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se actualizó.

Esta resolución, más conocida como “Amparo Justo Prieto”, se origina por la consulta que hace el referido asesor sobre una ley estatal que considera anticonstitucional,¹ la cual afecta a cinco ciudadanos, en cuyo perjuicio se habían violado los artículos 14, 24 y 126 de la Constitución Federal de 1857, y en el caso particular de Prieto, la demanda de amparo se centra

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016).

¹ Originalmente, el país confió su administración de justicia a jueces legos, sin conocimiento formal de la ciencia jurídica, basado en que fuera la justicia más que la legalidad el valor que prevalecía en los tribunales. Los asesores eran formados en la ciencia jurídica y deban su opinión experta a los jueces legos.

contra los acuerdos del 21 de marzo y 19 de abril de 1881 emitidos por el Tribunal Pleno del estado de Chihuahua y su Primera Sala, en los cuales se le suspende por dos meses en el ejercicio de su empleo, además de consignársele a la Primera Sala del referido tribunal, la cual lo declara con lugar a formación de causa por el delito de transgredir la Ley de Justicia del estado, al haber hecho consulta sobre el pronunciamiento de la Primera Sala del Tribunal de Justicia de ese estado, enviándolo a la Segunda Sala, en donde, además, le suspenden sus derechos como ciudadano chihuahuense, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 708, 719, 721, 772 y 788 de la ley reglamentaria de justicia.

Con base en estos acuerdos que lo lesionaban, el 8 de julio de 1881, el promotor fiscal E. Rodríguez presenta el pedimento de amparo, argumentando que se trataba de una violación a las garantías individuales de los artículos constitucionales 13, 14 y 24; sostenía que los jueces federales sólo deberían limitarse a investigar si en el juicio se habían violado las garantías individuales y no a definir los términos del procedimiento ni el modo en que éstas deben ser acatadas.

Unos días después, el juez de distrito del estado, José María Revilla, le concede el amparo por la inexacta aplicación de la ley penal y porque estando suspenso en funciones de asesor del partido de Hidalgo del Parral no puede ser consignado, y mucho menos recibir dos penas por un mismo delito, pero no lo ampara por la infracción del artículo 126. Ante esta resolución, Prieto acude ante la Suprema Corte, cuya sala, integrada por los magistrados José Ma. Bautista, Manuel Contreras e Ignacio L. Vallarta, le concede el amparo contra todos los procedimientos del Tribunal Supremo de Chihuahua.

Antes de revisar los argumentos con los cuales los magistrados conformaron el Amparo Justo Prieto, es pertinente hacer una recopilación sumaria de los hechos sucedidos al demandante, y que fueron analizados por la SCJN:

A. El 19 de febrero de 1881 varios sirvientes del hacendado Tomás Núñez acudieron con el juez de Hidalgo del Parral para solicitarle “justicia contra los abusos de su amo”. Saturnino Leon, José Carmona, Blas Durán, Narciso Salcido, Avelino Zúñiga, Isidoro Zúñiga y Manuel Saenz [*sic*] señalan que están “cansados de tolerar una vida penosa de esclavitud por tantos años en el servicio de D. Tomás Núñez, que el ménos que tiene de esclavitud son diez años”, y agregan que:

...después de tan dilatado tiempo que hemos trabajado sin ver por recompensa de tan duro y penoso trabajo un solo real, sino que día por día trabajamos,

y nosotros y nuestras familias desnudos, la más imperiosa necesidad nos estrecha a sacar la vara de manta a cuatro reales, y como hombres ignorantes, con esas varas de manta nos hacen acreedores a cantidades de dinero que jamás hemos conocido, mucho menos haberlo disfrutado. Y como en este contrato evidentemente hay engaño por haber lesión enorme y enormísima, nos oponemos y protestamos contra esas sumas exorbitantes que constan en nuestra libreta, que debidamente hemos presentado, y pedimos que el Sr. D. Tomás Núñez en persona comparezca a justificar en juicio contradictorio, esas cantidades fabulosas, que infamemente nos acumula; por tener la conciencia pura de que ajustando legalmente nuestra cuenta, nos debe la mayor parte de nuestro trabajo; y como ha llegado ese momento de que ya no queremos pasar por esclavos, nos acogemos a la protección de las leyes y de la autoridad que nos escucha para que nos administre la justicia que nos asiste en el presente caso...²

En el escrito se indica que es “bien sabido en esta ciudad que dicho señor fue fiel servidor al Imperio y carece de rehabilitación, y por lo mismo está impedido de representar derechos ajenos hasta que no esté habilitado, porque tengo temores que versado el juicio con apoderado, que no esté suficientemente hábil, vaya a hacerse nula nuestra petición...”³ Y concluye: “A Ud. [Juez 1o. y de Primera Instancia] pido y suplico se sirva hacer como solicito, mandando que se presente a este Juzgado el Sr. D. Tomás Núñez a justificar, como antes he dicho, las imaginarias sumas con que pretende resgatar [*sic*] nuestra libertad y hacernos esclavos, como hasta la fecha lo hemos sido, víctimas de un engaño y mala fe, que las leyes siempre han protegido al engañado y castigado al engañador [*sic*]”.⁴

B. El 12 de marzo del mismo año la queja de Miguel Núñez, hermano de Tomás y patrón de los sirvientes (León, Salcido, hermanos Zúñiga y Saenz), se presenta contra el juez que lleva este caso, debido a que el Tribunal de Chihuahua considera que esos hombres son “sirvientes prófugos del servicio de su amo, a quien deben dinero”,⁵ y que para ellos no son aplicables los artículos constitucionales que “garantizan al hombre que no puede

² *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Época, t. III, pp. 339-394, 17 de septiembre de 1881. En este expediente también está incluido el caso registrado con el número 12,429 del mismo tomo, en su p. 345, referente al discurso pronunciado por el magistrado José María Bautista sobre la supremacía de la Constitución Federal, así como los votos de los magistrados Manuel Contreras e Ignacio L. Vallarta, pp. 359-360. Se advierte al lector que para su mayor facilidad se ha modernizado la ortografía del documento original.

³ *Ibidem*, p. 360.

⁴ *Idem*.

⁵ *Ibidem*, p. 359.

ser obligado a trabajar contra su voluntad”, porque son “sirvientes deudores prófugos”, quienes se habían contratado voluntariamente para hacer un trabajo, y cometieron un delito al fugarse de la propiedad de Tomás Núñez.⁶ En razón de ello, el juez de Hidalgo del Parral procedió a asegurar a los prófugos el 18 del mes en curso.⁷

C. El 22 de marzo los presos se quejaron “ante el mismo Juez de que se les tenía presos en la cárcel pública hacía ya cinco días, sin auto motivado de prisión, y violándose en su perjuicio varias garantías individuales. Este fue el escrito que se pasó al asesor en consulta”.⁸ Justo Prieto, en su escrito, consignó este hecho, y señaló que en:

⁶ *Ibidem*, p. 360. Cfr. Ley de Sirvientes de 1831, en donde se hace manifiesto el trabajo obligatorio mediante el endeudamiento. En otros estados había disposiciones que prácticamente esclavizaban a los sirvientes. La Constitución de Sinaloa de 1831, por ejemplo, contenía en su artículo 18 la suspensión de los derechos ciudadanos de los sirvientes domésticos (“Artículo 18. Los derechos de ciudadanía se suspenden: [inciso] *Nono*: Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona”). La Constitución de Sonora del mismo año, en su artículo 13, aplica la misma condición (“Artículo 13. El ejercicio de los derechos del ciudadano se suspende: [inciso] 9. Los sirvientes domésticos cerca de la persona a quien sirven, mientras lo sean no están en el ejercicio de los derechos de ciudadano”). La Constitución de Tabasco de 1831, en el capítulo III, artículo 16, señala: “Se suspende el ejercicio de estos derechos: [inciso] IV Por sirviente doméstico cerca de la persona del amo o por mozo adeudado”. González Oropeza, Manuel, *Digesto constitucional mexicano. Sinaloa*, México, SJCN, 2015; del mismo autor *Digesto constitucional mexicano. Sonora*, México, SJCN, 2015, y *Digesto constitucional mexicano. Tabasco*, México, SJCN, 2015. Todos ellos libros electrónicos. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, llamadas también Siete Leyes, del 30 de diciembre de 1836, precisa en la Primera Ley (“Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”), en su artículo 10, “Los derechos particulares del ciudadano se suspenden: I. Durante la minoría; II. Por el estado de sirviente doméstico”. En Sonora se publica, en diciembre de 1881, una Ley que Establece los Derechos y Obligaciones de los Sirvientes Domésticos y Jornaleros (Hermosillo, Gobierno del Estado, 1881), en donde son de interés los artículos 1o., 2o. y el 10o., en donde señala que aquellos sirvientes domésticos que habiendo recibido anticipos a cuenta del trabajo se nieguen a prestar el servicio, cometen el delito de estafa, estando por lo tanto sujetos a cumplir la pena de prisión, de acuerdo al monto del anticipo recibido.

⁷ *Idem*. Por ejemplo, la Ley del 13 de septiembre de 1850 (*Fugitive Slave Act*) dictada en los Estados Unidos, le permitía a los propietarios de esclavos perseguir a quienes intentaban escapar de esa condición, provocando una red secreta de iglesias, grupos e individuos abolitionistas dedicados a proteger y esconder a los esclavos que lograban escapar de sus dueños en los estados del sur de ese país, ayudándoles a llegar a los estados abolitionistas del norte de ese país, acción de enorme reconocimiento a favor de los derechos de ese grupo social que recibió el nombre de “ferrocarril subterráneo”, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2015).

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 360. Este fue el asunto consultado por Justo Prieto, por el cual resultó suspendido por dos meses de sus funciones y juzgado dos veces por el mismo delito, cuando en realidad se trata del mismo asunto, derivado de la violación de

Verdad se estaban violando esas garantías, pues con el procedimiento criminal instaurado contra los quejosos, se infringían los artículos 14, 16, 17, 18, 19 y 20 y analizando aquella ley 7a., sec. 11a. del Estado, llamada de sirvientes, aseguró que es anticonstitucional, como contraria al artículo 5o. de la suprema de la Unión, motivo por el que primero debía obedecerse a esta que a aquella.⁹

D. El 19 de abril, el Tribunal determinó que el dictamen de Prieto hizo uso:

De un lenguaje tan irrespetuoso como infundado, porque “se ocupó de revisar *el fallo* de 12 de Marzo... y que al hacerlo, lejos de limitarse (el asesor), como era de su deber, a dar su debido cumplimiento a aquella superior resolución, aconseja al Juez su formal desobedecimiento, mandado poner en absoluta libertad a los prófugos”, acordó “suspender por dos meses en el ejercicio de sus funciones al Lic. Justo Prieto, por su desacato en cumplir las órdenes supremas” y mandó además, “pasar estos autos a la 1a. Sala, a fin de que se vea allí si el asesor ha o no procedido contra ley expresa,” y previno por fin al Juez de Hidalgo que cumpliera con *el fallo* de 12 de Marzo, “advirtiéndole que al ordenárselo asegure las personas de los sirvientes prófugos, cuyas deudas los constituyen en reos presuntos de hurto, debió tener presente que la seguridad de las personas se puede hacer por uno de los seis medios que la ley establece, que son: caución, fianza, arraigo, arresto, detención preventiva y prisión”.¹⁰

Por todo ello, declara el Tribunal que Prieto está suspendido de sus derechos de ciudadano chihuahuense.¹¹

E. El auto del Tribunal del estado defendía, en la opinión de Vallarta, dos conceptos fundamentales: uno es que la Ley de Sirvientes no resultaba contraria al artículo 3o. de la Constitución, por lo cual el asesor estaba obligado a cumplirla, pero ha faltado a su deber “desconociendo su vigor y consultando contra su tenor expreso”.¹² El auto del 24 de mayo emitido por el Tribunal estatal señala que Justo Prieto intentó sujetar a revisión el fallo de su superior, consultando su probable inobediencia,¹³ en donde los quejosos,

garantías de los hombres que habían acudido al tribunal buscando justicia contra las arbitrariedades cometidas por el amo Tomás Núñez. Tras la aprehensión de los quejosos, Prieto actúa de nuevo a su favor, de ahí que se le vuelva a acusar de incurrir dos veces en el mismo delito, el “delito” de no cumplir las órdenes del tribunal.

⁹ *Ibidem*, pp. 360 y 361.

¹⁰ *Ibidem*, p. 361.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*. Las acciones de Justo Prieto derivaron, primero, en la suspensión de dos meses en el ejercicio de su empleo, y luego en declararlo reo del delito de haber consultado contra

quienes se habían comprometido para la prestación de sus servicios personales por una remuneración recibida por adelantado “a toda su satisfacción”, ahora se negaban a cumplir su compromiso laboral y a devolver de manera inmediata las cantidades recibidas, por lo cual no son protegidos por el artículo 5o. constitucional; los individuos quienes recibieron un pago por adelantado y que aún no lo han desquitado con su trabajo, “cometen un verdadero fraude fugándose del servicio y llevándose subrepticamente una cantidad de que no es dueño, cometiendo así una acción verdaderamente criminal y que tiene asignada pena, tanto en la legislación del Estado como en la de la República entera y en la de todas las naciones...”,¹⁴ el cual es asimilado a un “hurto sin violencia”, tal y como lo consignan varias leyes de diversos estados, como el de Chihuahua, el del Distrito Federal, Yucatán y México, entre otros.¹⁵ Por *crasa ignorancia* o malicia, el asesor asienta que el Tribunal “mandó reducir a prisión a los sirvientes prófugos”, los cuales confesaron en verdad ser deudores prófugos y haberse escapado del servicio de su amo, convirtiéndose así en estafadores. Se señala que:

En algunos puntos de la República han podido desgraciadamente los amos oprimir y tratar con crueldad a los sirvientes infelices, principalmente de la raza indígena, y por esta razón no han faltado declamaciones periodísticas y aun en la tribuna parlamentaria, contra tan grande abuso de algunos amos,

ley expresa, consignándolo para ser juzgado en la Segunda Sala del Tribunal de Chihuahua. Ante tales condiciones, Prieto solicitó amparo al juez de distrito de Chihuahua. Cuando los magistrados revisaron el amparo concedido por el referido juez, Vallarta percibe que éste fue otorgado sólo por algunos aspectos, no considerando el artículo 126 constitucional, “porque ese artículo no está entre las garantías individuales”, ante lo cual él se pregunta “los hechos que en lo sustancial he procurado referir, plantean ante la Suprema Corte esta importante cuestión abstracta: ¿puede una ley secundaria erigir en delito la obediencia de los jueces al artículo 126 de la Constitución, que los obliga a arreglarse a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”, pp. 362 y 363. Ante la imposibilidad de conseguir la llamada Ley de Sirvientes de 1831, se transcribe en un anexo la Ley de los Sirvientes Domésticos de 1881, para evidenciar la imperiosa necesidad de regular este trabajo, ante las constantes violaciones que se derivaban de los abusos cometidos en contra de los sirvientes domésticos y jornaleros.

¹⁴ *Ibidem*, p. 362. En otra nota al pie de página, dentro del amparo publicado en el *Semanario Judicial*, se transcribe íntegro el auto del Tribunal de Chihuahua del 27 de mayo de 1881, firmado por el juez Manuel Muñoz. Vallarta ha utilizado este documento para mostrar el proceder del Tribunal estatal sobre el caso del asesor Prieto, lo cual nos permite conocer mayores detalles sobre el tema, y por ello lo utilizamos como referencia para establecer la cronología de hechos.

¹⁵ *Idem*. En el Código Penal del Distrito se hallaba consignado en los artículos 413 a 416; en el de Yucatán en el 345; en el de México en el 855; mientras que en el de Chihuahua se hallaba en el nuevo Código en los artículos 50, 51 y 52, capítulo 5o., ley 21, sección 3a.

por personas que acaso crean general en el país un mal que sólo no sufre en la región que aquellos conocen...¹⁶

Agregando que en:

Chihuahua son inaplicables tales teorías, porque la falta de brazos hace que los sirvientes sean los que ponen condiciones para contratarse a prestar sus servicios, tanto en las ciudades como en las haciendas de campo; y es muy rara la persona que contrata para servir, si no recibe sumas de dinero a cuenta de su trabajo; y tan frecuente el vicio de fugarse que éstos adquieren, y que día por día va tomando mayores proporcione, que no puede asegurarse que muchos de los sirvientes de campo son prófugos de unas haciendas a otras, y en todas han contraído deudas antes de ser conocidos, multiplicándose diariamente en los Juzgados las quejas de los amos que les reclaman el pago de sus deudas.¹⁷

F. El Tribunal de Chihuahua considera que las opiniones de Prieto, “como la base de su informe”, se apoyan “en la confusión que se ha querido hacer de la garantía que otorga el artículo 5o. constitucional, para no obligar a trabajar contra su voluntad, con la obligación que el mismo hombre ha contraído con toda su voluntad comprometiéndose a prestar servicios cuya remuneración *ha recibido* y se lleva fraudulentamente consigo huyendo *de cumplirla...*”.¹⁸ Consideran que Prieto ignoró la media decena de modos de seguridad utilizados para refrendar los derechos e intereses de las partes involucradas, y sólo pensó que la prisión era el único; se consideró que no se ha manejado que los sirvientes regresen a trabajar contra su voluntad, sino sólo se juzga que hayan huido, calificándola de “fuga fraudulenta”, dejando abierta la posibilidad de que paguen sus deudas si no quieren continuar al servicio del “amo Núñez”. Con base en lo anterior, el Tribunal de Chihuahua ha querido corregir sólo la falta, pero “de ninguna manera [pretende] desconocer el principio constitucional, como sin razón lo ha asentado el asesor en su dictamen, añadiendo, además, por ignorancia o por malicia, que se trataba de imponer por el Tribunal, prisión por deuda civil...”.¹⁹

G. Por todo lo anterior, el presidente del Supremo Tribunal de Chihuahua, Manuel Muñoz, el 27 de mayo señaló:

¹⁶ *Ibidem*, p. 364.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 365. Se precisa que Prieto circuló un folleto con “ideas calumniosas”, en donde aseguraba que el Tribunal de Chihuahua trataba de imponer la prisión a León, Carmona, Durán, Salcido, Zúñiga y Saenz, por deuda civil y su fuga fraudulenta. Dicho escrito fue agregado al expediente de Justo Prieto.

Primero. El Lic. Justo Prieto ha consultado a sabiendas contra la ley del Estado, que no puede dejar de cumplir su propia autoridad.

Segundo. Ha lugar a formación de causa contra el expresado funcionario, a fin de que, en el juicio respectivo, depure su conducta como asesor, como abogado y como subalterno.

Tercero. Pasan estos autos a la 2a. Sala de este Supremo Tribunal para los efectos de que habla el art. 709 de la ley reglamentaria de Justicia, habiendo el Ministro que suscribe, procediendo en virtud de la consignación hecha por el Tribunal pleno, y de la facultad que le otorgan los arts. 708 y 719 de la ley reglamentaria de Justicia.

Cuarto. Queda en consecuencia el Lic. Justo Prieto suspenso de los derechos de ciudadano chihuahuense, y así se le hará saber, dándose al mismo tiempo aviso al Gobierno conforme al art. 788 de la ley citada.²⁰

A partir de esta resolución contra el asesor Justo Prieto, en donde ya se aprecia una confrontación con el Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua, éste solicita el amparo, primero al juez de distrito del referido estado, y después a la Suprema Corte. En términos generales, el sumario de este expediente es el siguiente:

Siendo el Lic. Justo Prieto asesor del Partido de Hidalgo [Hidalgo del Parral en Chihuahua], se le consultó por el Juez respectivo qué debería hacerse con cinco individuos que se encontraban presos por deuda de un carácter civil, pero que conforme a las leyes del Estado constituye un delito. El quejoso dictaminó que debían ponerse en libertad a los detenidos, porque la ley que declara delito esa clase de deudas es anticonstitucional. El Tribunal Superior, juzgando que el Lic. Prieto había consultado contra ley expresa, lo sentenció a dos meses de suspensión de empleo y lo consignó a la 1a. Sala del mismo Tribunal para que lo juzgara por la misma falta. Contra estos procedimientos pidió amparo el quejoso, considerando violadas en su perjuicio las garantías que reconocen los artículos 14, 24, y 126 de la Constitución.²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 366.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 339. Estos artículos constitucionales citados a la letra señalan: artículo 14 “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. El 24 aclara: “Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia”. Y el numeral 126 consigna: “Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del congreso; serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a

De esta manera, el amparo solicitado en este momento por Justo Prieto se centra contra los acuerdos del 21 de marzo y 19 de abril de 1881, emitidos por el Tribunal Pleno del Estado de Chihuahua y su Primera Sala, en los cuales se le “suspendió por dos meses del ejercicio del empleo que tenía a su cargo”, consignándolo la Primera Sala, la cual lo declaró “con lugar a formación de causa”, remitiéndolo a la Segunda Sala, la cual le “suspendió además de los derechos de ciudadano chihuahuense, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 708, 719, 721, 772 y 788 de la *ley reglamentaria de justicia*”.²²

Ante esta situación, el promotor fiscal, licenciado E. Rodríguez, el 8 de julio de 1881 presenta el pedimento argumentando que se trata de una violación a las garantías individuales en los artículos constitucionales 13,²³ 14 y 24;²⁴ además, aclara que:

...la injerencia legítima de los jueces federales en el presente caso, está estrictamente limitada a investigar si en el juicio han sido violadas las garantías individuales consignadas en nuestra Carta fundamental, sin que les sea lícito definir los términos del procedimiento, ni el modo con que dichas garantías deben ser acatadas, en virtud de que el amparo ha sido creado para evitar que los delegados del pueblo abusen del poder é invadan ajenas atribuciones con perjuicio de los individuos y con violación de sus garantías que por ser derechos naturales del hombre y base de nuestras instituciones sociales, todas las leyes y autoridades deben respetarlas y sostenerlas, a pesar de las disposiciones que pueda haber en contrario.²⁵

Unos días después, José María Revilla, juez de distrito de Chihuahua, emitió su sentencia, en la cual precisó:

1o. La Justicia federal ampara y protege a C. Lic. Justo Prieto por la aplicación inexacta de la ley penal con su consignación a la 1a. Sala del Supremo Tribunal de Justicia, debiendo ser a la 2a. (art. 14 de la Constitución federal y 697 de la reglamentaria de Justicia del Estado).

pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

²² *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 340.

²³ El citado artículo 13 señala: “En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción”.

²⁴ Ya referidos en la nota 21.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 341.

2o. Igualmente se le ampara y protege, porque estando suspenso en las funciones de Asesor de Hidalgo, no puede ser consignado, y mucho menos a la 1a. Sala, recibiendo dos penas por un mismo delito (art. 24 de la Constitución federal); y

3o. No hay lugar por ahora al amparo que se solicita por la infracción del art. 126 constitucional de que se queja el C. Lic. Justo Prieto.²⁶

El juez Revilla fundamenta sus argumentos en los siguientes hechos:

- a) Se violaron las garantías otorgadas por la Constitución general de la República en la resolución del Supremo Tribunal de Justicia, en el acuerdo de Tribunal Pleno, de Primera y Segunda salas, en el cual se ordenó la “suspensión por dos meses como Asesor de Hidalgo”, y su consignación a la Primera Sala era una “manifiesta trasgresión de la ley de Justicia del Estado... por la inexacta aplicación de la misma ley de Justicia con su consignación a ella, cuando por el art. 697 de la ley citada de Justicia, debió serlo a la 2a. Sala; y contra ésta, por haber comenzado a ejecutar el fallo llamándolo a juicio”.²⁷
- b) El Supremo Tribunal del estado negó la suspensión del acto reclamado por el asesor Prieto, en cuyo escrito se habla sobre la inconstitucionalidad de la ley 7a., sección XI, de la Colección de leyes del Estado (llamada Ley de Sirvientes), señalando Prieto que la misma es contraria a los artículos 5o. y 126 de la misma Constitución.²⁸
- c) Se violaron en contra del asesor Prieto los artículos constitucionales 14 y 24, así como el artículo 697 de la Ley Reglamentaria de Justicia del Estado de Chihuahua, en donde el Tribunal pleno puede suspender hasta por dos meses en el ejercicio de sus funciones a los jueces,

²⁶ *Ibidem*, p. 344. Es esta última decisión del juez Revilla la que obliga a Prieto a solicitar la revisión de su caso por la Suprema Corte de Justicia, el cual es asignado a la Sala integrada por los magistrados Bautista, Contreras y Vallarta.

El referido artículo 697 señala: “Imponer a los jueces que desobedeciesen sus órdenes o que sean morosos en el cumplimiento de sus deberes, una multa desde cinco hasta cien pesos, o suspenderle en el ejercicio de sus funciones hasta por dos meses, *siempre que a juicio del Tribunal la falta no sea tan grave que merezca pena mayor*; pues en este caso los consignará a la 2a Sala para que los juzgase con arreglo a ésta ley”. SCJN, expediente 387, foja 15 (anverso y reverso). Énfasis del propio documento. Véase *infra* comentario final en la nota 33.

²⁷ *Ibidem*, p. 342.

²⁸ *Idem*. Por lo que atañe a la referida Ley de Sirvientes, de manera clara se advierte que no se pide amparo en contra de ella ni existe declaración al respecto, sino que sólo “con motivo al reclamo de los sirvientes se dio el dictamen por el quejoso, y de aquí se saca la inexacta aplicación de la ley, así como la de su inobservancia, por oponerse al precepto 126 constitucional”.

“siempre que las faltas no sean tan graves que merezcan [una] pena mayor”. Advierte que, en efecto, se le ha castigado dos veces por un mismo delito (por el dictamen de la Ley de Sirviente y por su consignación a la Primera Sala, cuando debió serlo a la Segunda).²⁹

- d) De acuerdo con el derecho constitucional, autores mexicanos y norteamericanos señalan que “cabe el amparo en los negocios civiles, no cuando se aplica mal una ley, sino cuando se infringe algún precepto constitucional, y entonces es procedente el recurso, no porque no hay exactitud en la aplicación de la ley, exactitud que dista mucho de constituir una garantía individual, sino cuando viola alguno de los derechos del hombre”. De ahí que deba atenderse a si en efecto se trata de la violación de garantías por la inexacta aplicación de leyes, o por haberse violado algún precepto o garantía constitucional que la misma otorga al individuo.³⁰
- e) La soberanía del estado no se ve lastimada por este amparo, “porque hay textos expuestos en la Constitución que facultan al poder federal para ingerirse (*sic*), bajo ciertas condiciones, en la administración de la Justicia criminal de los Estados, ya se trate de sentencias definitivas o de autos interlocutorios...”.³¹

²⁹ *Ibidem*, pp. 342 y 343. En una minuta de las discusiones de la SCJN, fechada el 17 de septiembre de 1881, se anota que luego de la consulta contra ley expresa realizada por Prieto, “se le impidió en los derechos de ciudadano y [pidió el Tribunal Pleno del Estado] se le consigna a la 2a. Sala para que le forme *un tercer juicio por el mismo delito*; con cuyos procedimientos cree el quejoso que se han violado en su perjuicio los artículos 14, 24, y 126 de la Constitución”. SCJN, expediente 387, foja 11, anverso (énfasis añadido).

³⁰ *Ibidem*, p. 343. En el caso de Justo Prieto, es claro que recurra al amparo tras la primera decisión del Supremo Tribunal del estado, por el simple hecho de haber consultado sobre la inconstitucionalidad de una ley estatal aplicada a unos ciudadanos, y que llevó al Tribunal Pleno de la misma entidad a formarle causa (imputarle un “delito”), separándolo por dos meses en el ejercicio de su empleo, además de suspenderle sus derechos como ciudadano de Chihuahua. Amparo que el juez de distrito otorga de manera parcial, excepto por el artículo 126 constitucional (véase nota 21). Resulta de enorme importancia este artículo para el control de la convencionalidad, pues como señala en uno de sus párrafos: “Las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella [la Constitución] y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso; serán la ley suprema de toda la Unión”, lo cual más adelante será considerado por el magistrado Vallarta al sustentar su voto, con la célebre utilización del caso *Marbury v. Madison*, resuelto por la Corte de Justicia de los Estados Unidos, que revisaremos más adelante. Hasta la fecha es un ejemplo de la aplicación del derecho comparado.

³¹ *Ibidem*, p. 344. En este caso, de ninguna manera se violentan la Constitución estatal y las leyes locales, puesto que la intención de Prieto, como asesor del juez primero del Partido de Hidalgo del Parral, fue la consulta sobre la inconstitucionalidad de una ley local vigente

- f) Por lo que respecto al artículo 126 constitucional, señala: “no se puede decir [que] hay violación por ahora, porque aún no se ve subalterna la Constitución a la ley local, ni está el artículo entre las garantías individuales para que pueda caber el amparo en alguna de las fracciones del art. 101 constitucional, y á la vez reglamentario de la del 20 de enero de 1869”.³²

Con base en estos antecedentes de los hechos, así como de los resolutivos en la sentencia de amparo dictada por el juez Revilla, el asesor Justo Prieto promueve un juicio de amparo en contra del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua ante la Suprema Corte de Justicia, el 18 de julio de 1881, como se puede leer en el siguiente escrito de su puño y letra:

CC Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Alega en el Juicio de amparo promovido en contra del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua.

Justo Prieto vecino del Parral, Estado de Chihuahua ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con el más profundo respeto [com]parezco y expongo:

El juicio de amparo que he promovido contra actos del Tribunal de Justicia y de sus Salas, y que se eleva a la alta consideración de ese Supremo Poder de la Unión, *envuelve cuestiones de vital importancia, pues se trata nada menos que de fijar el alcance del artículo 126 constitucional, y el sentido verdadero y genuino del art. 5o.*

Ya en mi escrito de demanda fundé como mi insuficiencia me lo permitió, la procedencia del amparo por los varios motivos que ahí alego; y el Señor Juez de Distrito pronunció sentencia favorable declarando que la Justicia de la Unión me ampara contra los actos del Tribunal Pleno.

Aunque muy conforme con la sentencia pronunciada, yo me atrevo a suplicar a los muy respetable e ilustrados ministros de esa Suprema Corte se dignen dedicar su alta atención al presente negocio, no porque mi insignificante personalidad esté en él interesada, ni porque su resolución abraza de una manera eficacísima en mi provecho, sino porque creo con sinceridad, y así lo cree el Estado entero, que *la suprema e inapelable decisión de esa Corte, influirá notablemente en el mejoramiento de nuestra administración de Justicia*, fijando como es de esperarse *la supremacía hasta hoy nada más escrita para muestras de la Constitución General sobre las leyes de los Estados*. Sabremos si como lo asienta el Señor Presi-

en 1881, lo que de ninguna manera ameritaba las penas que le fueron aplicadas por un tribunal del estado, de ahí la intervención de la Suprema Corte de Justicia.

³² *Idem*. Esta ley reglamentaria del 20 de enero de 1869 no es otra sino la Ley de Amparo vigente desde esa fecha, la cual sustituyó a la Ley de Amparo de 1861.

dente del Tribunal el que vende su trabajo en un momento de suprema necesidad, queda obligado a esclavizarse hasta pagar con él, y se hace digno de un proceso en caso de que pretenda buscar otro amo que pague y trate mejor.

No distraeré la atención de ese Supremo Tribunal, refiriendo los alegatos aducidos en mi escrito de demanda y que doy aquí por reproducidos; y me limito a pedir respetuosamente a tan respetable poder, se digne confirmar la sentencia del Juez de Distrito, y hacer en mi favor las declaraciones que estime de Justicia, sobre todo la de que se me queden salvos mis derechos contra el Tribunal de Justicia y su Primera Sala, para exigir el resarcimiento de los perjuicios que con sus fallos injustos me han causado.

Por tanto

A la Suprema Corte pido y suplico se sirva sentenciar como dejo solicitado, por ser de justicia, que impetro bajo las protestas necesarias. Parral.

Julio 18 de 1881.

Justo Prieto

[Rúbrica].³³

Como era de esperarse, la Suprema Corte admitió el juicio de amparo solicitado por el asesor Prieto; los magistrados Bautista, Contreras y Vallarta se dieron a la tarea de discutir y resolver los planteamientos que aquél presentó en sus demandas, sostenidas en contra de los acuerdos del 19 de abril y 24 de mayo hechos por el Tribunal Superior de Chihuahua,³⁴ pues en ningún caso puede considerarse una conducta “subversiva o anárquica” el consultar si se trata de una ley anticonstitucional la que pretende apli-

³³ SCJN, expediente 387, foja 7 (anverso y reverso). Se ha realizado una transcripción de manera literal estricta del documento, respetando su ortografía y redacción original; pero fue necesario adecuar el texto para mayor facilidad del lector, como desligar las abreviaturas, restituir letras en las palabras o frases con la finalidad de lograr una lectura más lógica y sencilla (énfasis añadido).

Es interesante revisar la información contenida en las minutas de este caso que se conservan en el acervo de la Suprema Corte, ya que aporta datos que amplían la información de las sentencias y las demandas, e incluso llegan a transcribir la parte atinente de alguna ley en comento.

³⁴ En este mismo expediente, en la foja 14, se señala que se examina la viabilidad y licitud del amparo concedido contra los mencionados acuerdos de abril y mayo, ya que existe la posibilidad de que al proveerlos la autoridad responsable se hubieran violado las garantías invocadas bajo el “supuesto inexacto de que el asesor del Cantón Hidalgo se ocupó de revisar el fallo de la 1a. Sala de 12 de marzo y recayó en la queja de Miguel Núñez contra los sirvientes de su hermano Tomás, pues se dice que en vez de dar cumplimiento a aquella superior resolución, aconsejó al Juez un formal deso[be]decimiento, mandando poner en libertad a los prófugos: que efectivamente esa determinación de 12 de Marzo no es ni puede llamarse fallo en la acepción jurídica de la palabra, por no haberse pronunciado en juicio contradictorio...” (subrayado original del documento).

carse a estos reos, y para subsanar “por el superior” el “error en que haya incurrido el inferior”.³⁵

Tras una revisión de los citados acuerdos de abril y mayo, la Suprema Corte determinó que de acuerdo con los artículos 101 y 102 de la Constitución, el asesor Prieto “no merecía pena mayor en el hecho de haberle impuesto sólo la de dos meses de suspensión en el empleo”, menos aún el consignarlo a la Primera Sala para declararlo con lugar a formación de causa. La que se ha dado por llamar “falta” (consulta) no resulta tan grave como para ameritar una pena mayor, de ahí que “la Justicia de la Unión ampara y protege al Lic. Justo Prieto, contra todos los procedimientos del Tribunal Supremo de Chihuahua, motivados por el dictamen que extendió el quejoso como Asesor del Juez 1o. del Cantón de Hidalgo...”.³⁶ Cabe recordar que en la sentencia del 8 de julio de 1881, el juez de distrito, José Ma. Revilla, concede el amparo al asesor Prieto por los delitos que aduce (violaciones a los artículos 14 y 24 constitucionales, excepto por la infracción al artículo 126 de la misma *carta magna*), y de manera muy clara explica que un amparo procede no cuando se aplica mal una ley, sino “cuando se infringe algún precepto constitucional”³⁷ y se viola alguno de los derechos del hombre, tal y como lo han resuelto “diversas ejecutorias de la Suprema

³⁵ *Ibidem*, foja 14 reversa. Se precisa que pese a la decisión del juez del Cantón de Hidalgo, no se podía coartar el “perfecto derecho” del asesor Prieto “para manifestar que era anticonstitucional el procedimiento del Juez contra los que llevaban cinco días detenidos sin auto motivado de prisión, si se tiene en cuenta que ese dictamen se fundó en que la ley relativa a sirvientes pugna con la Constitución general que según su art[ículo] 126 es la ley suprema de toda la Unión y a la que deben arreglarse los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”; en caso de que así sucediera, podía recurrirse al recurso de apelación, “y si en efecto la ejecutoria es favorable al apelante, queda expedito el derecho de los que se sientan agraviados para interponer el recurso de amparo, sin que por tales emergencias sea lícito decir que la administración de justicia se convertiría en un caos...” (énfasis añadido); nótese que desde 1881 ya Vallarta confirmaba que la Constitución es la ley suprema de la Unión, un concepto que la Constitución de los Estados Unidos ya empleaba desde 1803, con el caso *Marbury v. Madison*.

En la foja 15 anverso, en una nota al margen, se escribió la siguiente declaración: “(ojo) Considerando 3o.: que aun cuando una ley local califique de delito el desobedecimiento de los jueces a los acuerdos u órdenes de los superiores, en el caso no habría delito que castigar, porque los jueces no sólo tienen el derecho sino la estricta obligación de obsequiar los preceptos constitucionales a pesar de las disposiciones en contrario que puedan así dictarse: cuando las órdenes que se les comunicasen sean contrarias a esos preceptos”. Palabras suprimidas en la anotación al margen del documento original.

³⁶ *Ibidem*, foja 15 reverso. Documento fechado el 14 de noviembre de 1881 con la leyenda “Aprobada en el acuerdo del día”.

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 343.

Corte de Justicia y por la opinión de varios autores de derecho constitucional, mexicanos y americanos”.³⁸

Acto seguido, se consignan las opiniones particulares de los magistrados Bautista, Contreras y Vallarta, aunque los dos primeros se ciñen de manera exclusiva a la aplicación de los artículos constitucionales y a las facultades de los jueces de acuerdo con la legislación vigente.

En primer lugar, el magistrado Bautista refiere *grossa modo* tres aspectos importantes:

- a) Que de ninguna manera se viola la soberanía de los estados cuando se revisa la solicitud de amparo elevada a la Corte por Justo Prieto, pues la facultad de interpretar los preceptos de la Constitución o revisar leyes que los contraríen es sólo de esa autoridad.
- b) La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados firmados por el presidente con aprobación del referido Congreso, son ley suprema de toda la Unión, por lo tanto, los jueces se arreglarán a esta disposición, “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”. En razón de ello, “cuando los jueces de los Estados den la preferencia a la Constitución, tomándola por norma de su conducta, a pesar de lo que en contrario digan la Constitución o leyes de los Estados, están en su perfecto derecho, cumplen con un deber, y por lo mismo no cometen ninguna falta”. Cuando el asesor Justo Prieto consultó sobre la inconstitucionalidad de la ley de sirvientes del Estado de Chihuahua, lo hizo al considerar que era una ley anticonstitucional, y se apegó al artículo 126 constitucional y no a la citada ley, por lo que “evidentemente estuvo en su derecho y no cometió ninguna falta digna de penarse”, y de igual manera no es condenable el hecho de no haber cumplido con la sentencia de su superior, con lo cual tampoco puede considerarse como un desorden la revocación de “las sentencias o resoluciones de sus superiores”, sino que se apegó a lo prescrito en el artículo 126 de la Constitución, cumplió con la “Ley Suprema de toda la Unión”, pues “los jueces al cumplir con esa obligación no revocan las resoluciones de sus superiores, sino que no las cumplen por

³⁸ *Idem*. De ninguna manera se opone ni hace declaración alguna el asesor Prieto a la ya referida “ley de sirvientes” que tanto se cita; sólo la utiliza para señalar que de ahí parte el reclamo de los sirvientes de Tomás Núñez, por la “inexacta aplicación de la ley, así como la de su inobservancia, por oponerse al precepto 126 constitucional” en lo que se refiere a la consulta hecha por el asesor Prieto.

- ser contrarias a la Constitución, y en semejante conflicto optan por ésta, en conformidad de lo mandado en el repetido artículo 126”.³⁹
- c) Con base en lo anterior, el magistrado Bautista determina que el asesor Justo Prieto se apegó a la obligación de observar la Constitución Federal sobre las leyes de los estados; por lo tanto, no es sancionable su actuación. Es por ello que la Constitución de 1857 ha pugnado por destruir la obediencia ciega “a las órdenes del superior”, implementando la “benéfica institución de los juicios de amparo contra todas las autoridades, y por eso la grandiosa y saludable prevención del artículo 126 ordenando que la Constitución es la ley suprema de toda la Unión, y que contra ella nada puede ni las constituciones o leyes de los Estados...”.⁴⁰

Por lo que respecta al magistrado Contreras, éste coincide en que debe darse preferencia la Constitución federal sobre las Constituciones o leyes locales,⁴¹ así como el hecho de que la facultad de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley “está reservada a los jueces federales, que deben ejercerla en los términos prescritos por el artículo 102”.⁴² Pero también se preocupa en señalar:

Que en el caso del amparo solicitado por el Sr. Prieto, no he creído que sean de aplicación directa las ideas expresadas antes, porque aunque es verdad que él objetó la inconstitucionalidad de una ley del Estado de Chihuahua, al dar un dictamen como asesor, y que a causa de ese dictamen se le impusieron por el Tribunal Superior diversas penas, contra las cuales es evidente que procede dicho amparo; pero esto es solamente por violaciones a los artículos 14 y 16, pues si aquel Tribunal hubiera procedido conforme a las leyes haciendo exac-

³⁹ *Ibidem*, p. 347.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 348.

⁴¹ *Idem*. En varias de sus intervenciones, el magistrado Contreras reitera este principio, en palabras como las siguientes: “...cualquier ciudadano está obligado a tener por norma de sus actos sociales a la Constitución, y a preferirla a cualquiera otra ley...”, p. 353.

⁴² *Ibidem*, p. 349. De igual manera, señala que los fallos de los jueces comunes están sujetos a la revisión de los tribunales superiores de los estados, quienes pueden llegar a pronunciarse sobre la correcta aplicación de las interpretaciones hechas, y “hacer efectivas las responsabilidades en que hayan incurrido los jueces inferiores al calificar una ley como inconstitucional”. Para el magistrado Contreras, es más que claro que “no es facultad de los Jueces locales decidir en qué casos hay antagonismo o contradicción entre las leyes de los Estados y la Constitución”, aunque es un deber de ellos optar siempre por la segunda, y los fallos que realicen de acuerdo con sus interpretaciones “no pueden considerarse como legítima interpretación del artículo o artículos constitucionales a que se refieran” (p. 353).

ta aplicación de ellas, en ese caso no creo que procediera aquel sino sólo por el art. 16, aun cuando el asesor invocara el 126...⁴³

En su opinión, no cree conveniente la invocación del artículo constitucional antes citado; pero se ocupará de ello porque la Suprema Corte lo ve oportuno, para “que de una vez se aborde la cuestión referente al artículo 126, y porque lo que en ella se resuelva puede influir eficazmente para que se corrijan abusos que bajo la forma de una ley se comenten en varios Estados”.⁴⁴ De manera categórica afirma que el Poder Judicial no puede invadir las facultades del Poder Legislativo al declarar la inconstitucionalidad de una ley “sin esperar que los que con ella se crean perjudicados, promuevan lo conveniente: que el Juez de Distrito respectivo pronuncie en 1a. instancia, y que ésta se lleve hasta la Corte Suprema insistiendo en la reparación”.⁴⁵ Estas “fórmulas” o procedimientos son una garantía para asegurar la independencia de los poderes y la “armonía de nuestras instituciones”, señala el magistrado Contreras, porque son la “garantía de la soberanía de los Estados, justo el límite de los poderes y la base indestructible sobre la cual descansan y se apoyan las garantías individuales”,⁴⁶ es por lo mismo que se reserva a los tribunales de la Federación la facultad ya referida de declarar inconstitucional una ley, y máxime cuando ésta puede afectar los derechos o garantías individuales de los ciudadanos.

Resulta entonces inobjetable para el magistrado Contreras que sólo son los jueces federales los únicos facultados para pronunciarse en los casos que se presenten sobre incompatibilidad o contradicción entre una ley o Constitución local y la Constitución federal, y, de igual manera, sólo ellos pueden

⁴³ *Ibidem*, p. 350.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 352.

⁴⁶ *Idem*. Resulta también interesante leer las palabras del magistrado Contreras, similares a las del magistrado Bautista, de que no se ataca la Ley de Sirvientes del Estado de Chihuahua por la cual los empleados de Tomás Núñez se vieron sujetos al proceso, ni siquiera se clasifica a ésta de inconstitucional, lo que se revisa es la inconstitucionalidad de la consulta hecha por el asesor Prieto, y la violación a sus garantías individuales, al haberlo condenado el Tribunal Superior de Chihuahua dos veces por el mismo delito. Las palabras que utiliza el magistrado Contreras son: “...como al consultar al Juez de Hidalgo sobre la libertad que los sirvientes presos reclamaban, [Prieto] sólo se limitó a decir que fueran restituidos a ella, supuesto que había pasado con exceso el término de detención sin que se les hubiera decretado auto motivado de prisión [véase nota siguiente sobre el *Proyecto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales* de 1849]; y aunque para esta consulta le sirvieron de fundamento, como debía ser, los artículos constitucionales, no aconsejaba por esto el Juez que declarase la inconstitucionalidad de una ley...” (p. 357). Nótese esta precisión del magistrado Contreras, que es de sumo interés para conocer su posición sobre el artículo 126 constitucional.

conceder el recurso de controversia o amparo, como lo establece el artículo 126 constitucional, facultades que no se extienden a los jueces de los estados. De esta manera, se mantiene, por un lado, la independencia de los tribunales locales en el ámbito de su competencia, y por el otro, queda intacta la esfera de atribuciones de los jueces federales, que se rigen bajo la Constitución federal, como ley suprema de toda la Unión, a quienes compete revisar las resoluciones de los inferiores, quizá por una errónea interpretación o por malicia, y dejar completamente bajo protección las garantías que podrían ser violadas en un fallo equivocado. Lo cual tampoco quiere decir que:

...si el Juez, por errónea interpretación, por mala aplicación de los principios o por cualquiera otra causa, hubiere declarado inconstitucional una ley que no lo era, ¿podría sustraerse a la responsabilidad que habría contraído, a la revisión de sus actos y al castigo que por ellos le impusieran sus respectivos superiores, sólo por alegar su celo por la observancia y cumplimiento de la Constitución? ¿Sería causa suficiente para determinar a esta Suprema Corte a ampararle contra la sentencia que se hubiera impuesto, sólo porque invocara el art. 126?

Indudablemente que no, porque entonces tendríamos en cuenta que ese artículo sólo previene a dichos jueces que en sus juicios tengan siempre presente que la Constitución es la suprema ley, y que a ella deben sujetarse; pero no les faculta para pronunciarse en definitiva que hay oposición o contrariedad entre una ley común y la Constitución, y en ningún caso nos juzgaríamos facultados para revisar los fallos que pronunciasen los Tribunales superiores, a no ser que estos tengan violaciones de garantías...⁴⁷

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación, cit.*, p. 354. Nótese que se deja abierta la posibilidad de revisar los fallos de un juez de los tribunales superiores siempre que estos atenten contra las garantías individuales. En el Proyecto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales presentado por los senadores Otero, Robredo e Ibarra de 1849, en sus artículos 10, 11, 13 y 14 sobre seguridad, ya se contemplaba la situación en que se hallaban los sirvientes de Tomás Núñez en 1881, y en los artículos 39 y 40 (sobre disposiciones generales) se contemplaba que las leyes eran para todos, y que cualquier atentado contra las garantías por parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial debía castigarse de oficio, pp. 25-27, 34 y 35, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales*, edición facsimilar de 1849, México, Rosa María Porrúa Ediciones, 2016 (Colección del Programa de compilación documental y fomento sobre democracia, derechos político-electorales, su tutela judicial efectiva; evolución constitucional y convencional con motivo del Centenario de la Constitución de 1917, TEPJF). El magistrado Contreras señala que el asesor Prieto, al aconsejar la libertad de los sirvientes de Núñez, lo hizo bajo las prescripciones del artículo 19 constitucional, a “la esfera de sus facultades, supuesto que el juez a quien consultaba era el juez natural de dichos individuos y los tenía bajo su jurisdicción, debiendo él decidir bajo su responsabilidad sobre la prisión que aquellos sufrían, y porque sin necesidad de declarar en su resolución la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley

En razón de las consideraciones anteriores, el magistrado Contreras no ve objeción alguna en otorgar el amparo al asesor Prieto, quien cumplió con las fórmulas o garantías que establece la Constitución federal para estos casos, pero en cuyo perjuicio actuó el Tribunal Superior de Chihuahua al suspenderlo en sus funciones por inexacta aplicación de la justicia (consulta por una ley inconstitucional y negarse a aplicar la ley en contra de los reos), condenándolo dos veces por el mismo delito, violándose así sus garantías individuales consagradas en la Constitución federal.

Un caso particular lo constituye la intervención del magistrado Ignacio L. Vallarta.⁴⁸ Él parte de la necesidad de conocer cuál es el origen del problema que ha llevado al asesor Justo Prieto a solicitar el amparo contra las resoluciones que el Tribunal del Estado de Chihuahua ha decretado en su contra, y una vez establecida la cadena de sucesos narrados por el apelante, proceder a formular su voto, para evitar que el obdecimiento de un mandato constitucional llegara a considerarse un *delito*:

...si se pudiera con toda seguridad afirmar que en el presente caso se trata de un verdadero *delito*; pero cuando en la demanda misma no sólo se niega tal carácter al acto que ha dado motivo a este juicio, sino que se justifica defendiéndolo como el cumplimiento de un deber constitucional, y cuando el Tribunal de Chihuahua se empeña en combatir esos asertos y en sostener sus procedimientos basados en el concepto de que es criminal el asesor del Juzgado de Hidalgo, no es posible eludir la cuestión capital que esta Corte tiene que resolver previa y anteriormente a cualquiera otra; esa cuestión es ésta: ¿El asesor de que se trata, ha consultado a sabiendas contra ley expresa del Estado, que no pudo dejar de cumplir de propia autoridad, como lo ha resuelto aquel Tribunal; o al obrar así, el repetido asesor no ha hecho más que obedecer el precepto del art. 126 de la Constitución federal, como él lo afirma?⁴⁹

¿Cuál es el problema que han considerado como un *delito*, lo que derivó en la decisión de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia para am-

del Estado, bastábale invocar como fundamento de aquellas, el artículo referido”; en razón de ello, no había falta que castigar en dicho funcionario (p. 355).

⁴⁸ En el sentido de ser él quien introduce en su voto particular el recurso del estudio comparado para resolver el problema de la aplicación del artículo 126 constitucional, que como hemos leído en las opiniones de los anteriores magistrados, se estaba volviendo un problema que era necesario abordar, y este ejemplo del amparo solicitado por Prieto resultaba un buen pretexto para resolverlo. Sirvió como una excusa del magistrado Vallarta para invocar un caso de 1870 en donde él, desde la otra posición, como abogado defensor, hizo uso del mismo recurso.

⁴⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 358.

parar al asesor Justo Prieto en contra del Tribunal de Chihuahua y resolver la cuestión del artículo 126 constitucional sobre la ley suprema de la Unión y la aplicación de la convencionalidad con respecto a los tratados internacionales?

De acuerdo con los autos del proceso, Vallarta hace una revisión de la situación legal de Justo Prieto; en primer lugar, asienta que Prieto es el asesor del partido o distrito de Hidalgo del Parral, quien fue primero suspendido por dos meses en el ejercicio de su empleo por orden de la Primera Sala del Tribunal de Justicia de Chihuahua, y después fue declarado reo del delito de haber consultado contra ley expresa, para más tarde proceder a la consignación y ser juzgado en la Segunda Sala. En segundo lugar, Prieto solicitó amparo al juez de distrito de Chihuahua contra los procedimientos de dicho Tribunal, lo cual le lleva a plantear las siguientes preguntas: “¿puede una ley secundaria erigir en delito la obediencia de los jueces al artículo 126 de la Constitución, que los obliga a arreglarse a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados?”;⁵⁰ “¿Comete un delito el Juez o asesor que fallan contra ley que juzgan anticonstitucional?”;⁵¹ “¿Se puede penar el deber de observar de preferencia la Constitución, sobre cualquiera ley que la contradiga?”;⁵² “¿Cabe amparo contra todos los actos que, fundados en el concepto de ser ese *deber* un *delito*, se ejecuten en perjuicio de quien lo pida?”, o peor aún “... *cundo se le juzga dos veces por el mismo delito...*”.⁵³

Desde el inicio de su exposición, a Vallarta le incomoda el uso de la palabra *delito*, al considerar que la manera en que fue empleada por el Tribunal del Estado de Chihuahua no resultó la adecuada;⁵⁴ pues si bien la consulta realizada por las dudas generadas entre la aplicación de la ley de servidumbre estatal y la Constitución federal, así como la inobservancia del fallo del tribunal estatal para hacer prevalecer el artículo 126 de la Constitución federal, son causas que deben atenderse para resolver la duda y no ser motivo del calificativo de “delito”, tal y como lo expresa en su voto, “¿El asesor de que se trata, ha consultado a sabiendas contra ley expresa del Estado, que no pudo dejar de cumplir de propia autoridad, como lo ha resuelto aquel Tribunal; o al obrar así, el repetido asesor no ha hecho más que obedecer el precepto del art. 126 de la Constitución federal, como él lo

⁵⁰ *Ibidem*, p. 363 y 364.

⁵¹ *Ibidem*, p. 364.

⁵² *Ibidem*, p. 365.

⁵³ *Ibidem*, pp. 365 y 366 (énfasis original del documento).

⁵⁴ *Ibidem*, p. 358.

afirma?”.⁵⁵ Para Vallarta, como para los otros magistrados, resulta inadmisibile que una ley secundaria (como la ya tantas veces citada ley de sirvientes) pueda instituir en delito la obediencia de los jueces al artículo 126 constitucional, cuando el obedecimiento de un mandato constitucional pueda llegar a ser considerado un delito,⁵⁶ sin atender a las consideraciones que ameritan un análisis como el que Vallarta pretende explicar.

La única forma en que acepta el empleo de este calificativo es cuando se utiliza para referirse al abuso cometido contra Prieto: “Bien estaría que el amparo se concediera porque al quejoso se le haya juzgado dos veces por el mismo *delito*, y por los otros capítulos secundarios de que en la discusión se ha hablado, si se pudiera con toda seguridad afirmar que en el presente caso se trata de un verdadero *delito*...”. Vallarta no considera adecuado el uso de tal calificativo al planteamiento que hizo Prieto a su superior, al considerar una ley local como inconstitucional, la cual atentaba contra algunos hombres que estaban al servicio de Tomás Núñez, en un estado casi de esclavitud, ni de la consulta contra la determinación de la Primera Sala del Tribunal de Chihuahua de asegurar a los sirvientes prófugos.⁵⁷

Señala que como “simple abogado y no con carácter público”, en un caso por él representado, intenta “evidenciar ante la 1a. Sala de esta Corte... que los jueces no sólo no cometen delito alguno al negar su obediencia a las leyes anticonstitucionales, sino que haciéndolo así cumplen con el deber que les impone el art. 126 del Código supremo”.⁵⁸ Está convencido de que esa máxima, la cual se aseguró de demostrar en ese entonces, ahora se pone en duda de nueva cuenta; desde entonces dejó consignado que “el Juez debe juzgar de la ley secundaria, para el efecto de calificar su inconstitucionalidad”.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Cuando señalamos esto nos referimos por supuesto al hecho recriminado a Prieto por el Tribunal de Chihuahua, al hacer consulta expresa a la autoridad superior sobre una ley que considera inconstitucional, apegándose éste a la Constitución federal, lo que la autoridad estatal denominó “delito”, pero para Vallarta es únicamente acatar el mandato constitucional. El mismo magistrado Vallarta se pregunta “¿Se puede penar el deber de observar de preferencia la Constitución, sobre cualquiera ley que la contradiga? ¿Cabe amparo contra todos los actos que, fundados en el concepto de ser ese *deber* un *delito*, se ejecuten en perjuicio de quien lo pida?”, pp. 364 y 365.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 365. Para Vallarta es motivo de interés el explicarse el empeño del Tribunal de Chihuahua “en combatir esos asertos y en sostener sus procedimientos basados en el concepto de que es criminal el asesor del Jefe de Hidalgo...”.

⁵⁸ *Informe pronunciado ante la 1a. sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Lic. Ignacio L. Vallarta en el juicio seguido contra Don Antonio Lozano sobre secuestro de todos sus bienes conforme a la ley de 31 de enero último [1870]*, Biblioteca Nacional de México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, RLAF 94 LAF.

dad, a fin de juzgar siempre según la Constitución”,⁵⁹ tal y como el Congreso Constituyente, en su artículo 126, confirmó por unanimidad que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella... serán la suprema ley de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución y leyes, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁶⁰

Vallarta señala que varios artículos de la Constitución mexicana carecen de precedentes,⁶¹ pues los legisladores apelaron a la adopción de preceptos de la Constitución estadounidense sin considerar un severo problema de afinidad o compatibilidad, por lo que al momento de presentarse situaciones fuera de las conductas habituales, ciertos juristas hicieron uso de estudios del derecho comparado, revisando con detalle la Constitución de esa nación para interpretarla de manera correcta y fidedigna, para así aplicarla al caso concreto que debían resolver.

Uno de los instrumentos principales que utilizó Vallarta como abogado defensor en 1870 en el caso de Lozano,⁶² fue el establecer comparaciones entre las Constituciones estadounidense y mexicana:⁶³

Es un hecho puesto fuera de toda duda, que el Congreso constituyente quiso dotar a México de unas instituciones iguales a las que rigen aún en los Estados Unidos; tan iguales, que en muchos de los graves puntos de nuestro derecho constitucional, el texto de nuestra ley no es sino la traducción literal del de la americana: el art. 126 de la Constitución, cuyo sentido trato de interpre-

⁵⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 367.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 367 y 368. En lo que respecta al artículo 126, Vallarta afirma que los constituyentes de 1857 lo aprobaron por unanimidad, sin discutirlo en la sesión del 18 de noviembre del año anterior.

⁶² Véase nota 48. En el caso de Lozano, como señala Vallarta, “no llegó a fallarse por la 1a. Sala, porque antes de estar en estado de sentencia, se sobreseyó en él, por haberse derogado la ley de 31 de Enero...” (nota núm. 1). *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 377.

⁶³ *Ibidem*, p. 381. Dentro de las consideraciones vertidas en su voto, el magistrado Vallarta indica: “En el estudio comparativo que he hecho de la jurisprudencia constitucional norteamericana y de la nuestra, he dicho que “en aquella está establecido que la Suprema Corte de los Estados Unidos es el juez final de toda cuestión constitucional que asuma un carácter judicial, aunque esa cuestión surja y se ventile en los tribunales de los Estados. La ley que organizó allí el Poder Judicial federal, dispuso que la Suprema Corte conociera, por medio del *writ of error*, de todas las causas o procesos, aun fallados por los más altos tribunales de los Estados, cuando el litigio hubiere versado sobre la validez de un tratado, ley o autoridad ejercida bajo el poder de los Estados Unidos y la decisión haya sido contraria a esa validez, o cuando se haya disputado la validez de una ley o autoridad ejercida bajo el poder de un Estado por creerla contraria a la Constitución, tratados o leyes de los Estados Unidos, y la sentencia haya sido favorable a esa validez”.

tar, no es más que esa traducción literal del art. 6o. de la Constitución de los Estados Unidos, que dice así: “Esta Constitución de los Estados Unidos, las leyes que se expidan en observancia de ella, y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley de la tierra, y los jueces en cada Estado estarán sujetos a ella, no obstante lo que en contrario dispongan la Constitución o leyes de cada Estado”. *Si pues nosotros carecemos aún de precedentes jurídicos que la inteligencia de la ley fijen, nos es indispensable ocurrir a la legislación de donde ella se tomó, para interpretarla rectamente.* El trabajo que en muchos siglos han estado haciendo los comentadores de las leyes civiles vigentes, buscando la explicación de sus preceptos en los textos romanos de donde fueron tomadas, es el que tiene que emprender hoy buscando en el derecho americano la explicación de muchos de los artículos de nuestra Constitución, quienquiera que desee interpretarlos y aplicarlos con acierto.

Esta poderosa, decisiva consideración, y no el prurito inmoderado de la imitación de lo extranjero, me obliga a ocurrir en este caso a los publicistas americanos, y citar sus doctrinas, no como autoridad que nuestro foro respete, sino como la exposición científica, filosófica, de los motivos de nuestra ley, de la americana copiada. Hecha esta advertencia, que he juzgado necesaria, voy a extractar de aquellos publicistas las doctrinas que debo aquí invocar.⁶⁴

Continúa su comentario:

...En un país en donde una Constitución escrita determina las facultades y los deberes de cada uno de los Poderes del Gobierno, una ley puede quedar sin efectos si fuere contraria a la Constitución. Los Tribunales están obligados a confrontar cada ley con el texto de la Constitución... como que ésta es la suprema ley, con la que todas las otras deben conformarse. La Constitución es la expresión de la voluntad del pueblo, hecha originalmente por él mismo, definiendo las condiciones permanentes de la alianza social: por consiguiente, entre nosotros, no se puede dudar que toda ley contraria al espíritu y letra de la Constitución, es absolutamente nula y de ningún valor (*that every act of the legislative power contrary to the true intent and meaning of the constitution, is absolutely null and void*). Toca al Poder judicial determinar si una ley es o no constitucional. La interpretación, la fijación del sentido de un texto constitucional, es un acto judicial que requiere el ejercicio del Poder que tiene a su cargo la interpretación y aplicación de las leyes. Pretender que los Tribunales deban obedecer sin discernimiento todas las leyes, aunque alguna les parezca contraria a la Constitución, sería pretender que esa ley fuese superior a la Constitución, y que los jueces no vieran en ésta la ley suprema de la tierra. Esto conduciría a reputar mayor el poder del Congreso que el del pueblo, y a

⁶⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., pp. 368 y 369 (énfasis añadido).

declarar que el capricho de un Congreso... podría destruir todo el edificio del Gobierno y las leyes fundamentales en que él está basado.

El Poder Judicial, respetable por su independencia, venerable por su sabiduría y gravedad, es el más a propósito para ejercer el alto deber de exponer e interpretar la Constitución, y juzgar de la validez de las leyes según aquellos principios (and trying the validity of statutes by that standard). Por el libre ejercicio de ese deber, los Tribunales... pueden proteger a cada uno de los departamentos del Gobierno y a cada miembro de la sociedad, contra las ilegales y destructoras innovaciones de sus derechos constitucionales.

Ha llegado por esto a ser un principio indisputable (a settled principle) en este país, que pertenece al Poder Judicial el deber de declarar *nula y de ningún valor* la ley expedida en violación de la Constitución.⁶⁵

Vallarta señala que una de las opiniones más importantes en este tema fue expresada por Alexander Hamilton,⁶⁶ quien consideró que “ninguna ley contraria a la Constitución, puede ser válida... todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de su comisión, es nulo. Por tanto, ninguna ley contraria a la Constitución, puede ser válida”.⁶⁷ Agrega otras consideracio-

⁶⁵ *Idem*. El énfasis es original del documento. Vallarta precisa que esta afirmación procedía de la publicación *Commentaries on American Law*, vol. I, núms. 119 y 150. Recordamos al lector que se ha actualizado la ortografía del documento, para facilitar su lectura.

⁶⁶ Autor junto a John Jay y James Madison de *El Federalista*, una recopilación de 85 artículos periodísticos publicada a fines del siglo XVIII, en donde estos autores defendían la Constitución Federal de los Estados Unidos; desde su publicación y hasta la fecha son considerados una obra de teoría política de consulta indispensable para las naciones con sistema político de carácter federal. Fueron publicados en dos volúmenes en 1788 por J. and A. McLean. Disponible en: <http://www.gutenberg.org/files/1404/1404-h/1404-h.htm> (fecha de consulta: 11 de mayo de 2016).

⁶⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 370. La nota que acompaña a esta transcripción señala que pertenece a *The Federalist* núm. 78, concerniente al control de la constitucionalidad; el texto original de Hamilton señala: “*El derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la Constitución*, ha suscitado ciertas dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del poder judicial frente al legislativo. Se argumenta que la autoridad que puede declarar nulos los actos de la otra necesariamente será superior a aquella de quien proceden los actos nulificados. Como esta doctrina es de importancia en la totalidad de las constituciones americanas, no estará de más discutir brevemente las bases en que descansa. No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos no permiten, sino incluso lo que prohíben”, disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/78.

nes de Hamilton, “La interpretación de las leyes, cae bajo la competencia del Poder Judicial. Una Constitución es y deber ser respetada por los jueces como la ley fundamental... [en razón de la cual] la Constitución debe prevalecer sobre la ley secundaria...”.⁶⁸

En opinión de Vallarta, las “teorías, en el pueblo vecino, no son meramente especulativas”, pues ya han resuelto diversos problemas planteados tiempo atrás en ese país, y como el nuestro hizo adopción de buena parte de sus planteamientos en nuestra *carta magna*, es conveniente considerar la forma en que ellos solucionaron esos casos, adoptando para nuestros casos esos argumentos, pues resulta coincidente la problemática.⁶⁹

Para sustentar su razonamiento, Vallarta hace referencia al famoso caso resuelto por la Corte de Justicia de los Estados Unidos en 1803 sobre una ley

html (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2015); García, José Francisco, “El control de constitucionalidad en *El Federalista* y los fundamentos de una sociedad libre”, pp. 491-513, *Revista chilena de derecho*, vol. 30, núm. 3, 2003, disponible en: <file:///D:/pedro.lopez/Downloads/Dialnet-ElControlDeConstitucionalidadEnElFederalistaYLosFu-2650281.pdf> (énfasis añadido).

⁶⁸ *Idem*. En *El Federalista* 78, Hamilton afirma: “El ejercicio del arbitrio judicial, al decidir entre dos leyes contradictorias, se ilustra con un caso familiar. Sucede con frecuencia que coexisten dos leyes que se oponen en todo o en parte, ninguna de las cuales contiene una disposición o expresión derogatoria. En semejante caso les corresponde a los tribunales esclarecer y fijar su significado y su alcance. Si es posible que una interpretación razonable las concuerde y armonice, la razón y el derecho aconsejan de consuno que así se haga; pero si ello es impracticable, se impone la necesidad de aplicar una con exclusión de la otra. La regla que ha prevalecido en los tribunales para determinar la validez relativa de las leyes dispone que la última en tiempo sea preferida a la anterior. Pero se trata de una simple regla de interpretación, que no deriva de un precepto positivo, sino de la naturaleza de las cosas y de la razón. Esta regla no está impuesta a los tribunales por alguna disposición legislativa, sino que ha sido adoptada por ellos, considerándola conforme a la verdad y la utilidad, con el objeto de normar su conducta en su calidad de intérpretes de las leyes... Sin embargo, por lo que hace a los actos incompatibles de una autoridad superior y otra subordinada, de un poder original y otro derivado, la naturaleza de las cosas y la razón indican que se debe seguir la regla inversa. Nos enseñan que el primer acto de un superior debe ser preferido al acto subsecuente de una autoridad inferior y subordinada, y que, consiguientemente, siempre que determinada ley contravenga la Constitución, los tribunales tendrán el deber de apegarse a la segunda y hacer caso omiso de la primera”, disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/78.html (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2015) (énfasis añadido).

⁶⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., pp. 368 y 374. Vallarta señala: “Si pues nosotros carecemos aún de precedentes jurídicos que la inteligencia de la ley fije, nos es indispensable ocurrir a la legislación de donde ella se tomó, para interpretarla rectamente”, y agrega, “porque si bien carecemos de precedentes que expliquen ese art. 126... no se puede negar el hecho de que el Congreso Constituyente quiso aceptar y aceptó aquellas teorías”.

contraria a su Constitución, el ahora ya famoso caso *Marbury v. Madison*.⁷⁰ Considera que esos argumentos son:

Decisivos y concluyentes como me parecen todos esos razonamientos de los publicistas norteamericanos, para fijar el sentido de nuestro artículo 126, supuesto que él no es más que la traducción literal del equivalente de la Constitución de los Estados Unidos, *mis opiniones sobre esta materia no sólo no han sufrido cambio o modificación alguna, sino que, por el contrario, el estudio de nuestras instituciones las ha arraigado más profundamente en mi ánimo*. En [es] mi sentir, es no una verdad sino una máxima de nuestro derecho constitucional, ésta: es lícito, es obligatorio al juez juzgar de la conformidad de la ley secundaria con la fundamental, para no aplicar, para no obedecer la que a ésta sea contraria.⁷¹

Está convencido de que “en el estudio comparativo que he hecho de la jurisprudencia constitucional norteamericana y de la nuestra, he dicho que en aquélla está establecido que la Suprema Corte de los Estados Unidos es el juez final de toda cuestión constitucional que asuma un carácter judicial”, en donde los tribunales no deben ni pueden aplicar una ley contraria a la propia Constitución; agrega que “el Congreso constitucional no puede derogar los preceptos del constituyente (art. 127); luego las disposiciones de aquel no pueden prevalecer sobre las de éste”.⁷²

No deja pasar por alto el hecho de subrayar el papel que el Poder Judicial tiene en ese país, por ser la única autoridad facultada para interpretar las leyes, así como la propia Constitución, en donde si dos leyes entran en conflicto, los tribunales son los únicos que pueden decidir cuál tiene la primacía.⁷³ En los Estados Unidos ha quedado establecido a partir del caso *Marbury v. Madison*, que “la Constitución es la *suprema ley* de la tierra, la Constitución misma se ha designado el primer lugar entre todas las leyes; y es también digno de notarse que la Constitución no llama leyes a todas

⁷⁰ <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html> (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2015). Un breve recuento del contexto y de la decisión en *Marbury v. Madison* se hace necesario para entender la trascendencia de esta decisión, para lo cual se transcribe una reseña de este caso que procede de la nota hecha para la reseña del caso de Antonio Lozano, en el que Vallarta era el abogado defensor, publicado en González Oropeza, Manuel y López Saucedo, Pedro A., *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. 3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. Vigencia de la Constitución de 1857. 1857-1917*, pp. 34 y 35. Cfr. González Oropeza, Manuel, “Un juez en problemas: Marbury contra Madison”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, 2a. ed., México, Editora Laguna-Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.

⁷¹ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 377 (énfasis añadido).

⁷² *Idem*.

⁷³ *Ibidem*, p. 372.

las que un Congreso expida, sino sólo a aquéllas que se expidan en cumplimiento de ella”.⁷⁴

Apoyado en todos estos argumentos, Vallarta reitera que aquel juez que juzga de acuerdo con la Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario a las leyes de los estados, en vez de cometer un delito, cumple con su legítimo deber; la Constitución es la ley suprema a la cual siempre deben estar sujetos los poderes Legislativo, Ejecutivo y el propio Poder Judicial, que tienen por misión y prioridad cuidar de su observancia y cumplimiento; cuando una ley resulta inconstitucional, debe negarse a obedecerla, tal como lo hizo el asesor Prieto con la Ley de Sirvientes, que consideró contraria a la ley suprema de toda la Unión.

Pero la observación de Vallarta va más allá, pues está convencido de que es intolerable que los jueces presten una “obediencia pasiva” a todas las leyes, “sin juzgar ni calificar si son o no conformes a la Constitución”.⁷⁵ En este caso coincide con el magistrado Bautista, quien de igual manera consideró que la Constitución de 1857 lo que hizo fue “destruir esa obediencia ciega, bruta, a las órdenes del superior”,⁷⁶ estableciendo los juicios de amparo contra todas las autoridades. Con base en esta observación, Vallarta ve necesario que los jueces apliquen la ley, pero sólo cuando ésta sea contraria a la Constitución deberán aplicar su propio criterio y resolver la antinomia “real o aparente” entre dos leyes; lo que de ninguna manera pretende que tales acciones causen un grave conflicto en la aplicación de la justicia o una

⁷⁴ *Ibidem*, p. 373 y 374. Como se trató de un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en los comentarios de Hamilton se reitera la necesidad de una independencia efectiva de este último, y el que ninguno de los otros poderes pueda transgredirlo. Es una regla el que los poderes públicos están obligados a respetar la Constitución, como lo señala Vallarta en el siguiente párrafo: “La obediencia pasiva del Judicial a todas las infracciones constitucionales del Legislativo, sobre hacer a aquel cómplice de éste, llegaría hasta romper por su base el principio fundamental de las constituciones democráticas, porque tal obediencia implicaría la consagración del error de que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, y porque, como dice Hamilton, obrando éstos en virtud de ciertos poderes, no pueden hacer lo que esos poderes no autorizan, sino que prohíben. Una vez reconocido el dogma de la soberanía popular, una vez aceptado el principio de que el Poder legislativo no es omnipotente, y que por lo tanto no puede hacer lo que la Constitución le prohíbe, la lógica nos impone esta inexcusable consecuencia: el Poder Judicial en las instituciones que nos rigen, no es el instrumento de un tirano, que obsequia todos los caprichos que revisten la forma de una ley, sino el Poder independiente, que cuida de la observancia de la Constitución, y que debe negar su obediencia a las leyes inconstitucionales”, pp. 379 y 380.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 379.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 348. Véase nota 40.

anarquía,⁷⁷ aun cuando “los tribunales superiores al revisarlas [las sentencias] no sólo las enmienda, sino que aún castigan al juez cuando hay méritos para ello, y siempre ha bastado esta intervención de esos tribunales, para que nunca el poder de interpretación de los inferiores, traiga la anarquía, como resultado necesario”,⁷⁸ pues si bien existen algunas interpretaciones “maliciosas”, éstas pueden ser revisadas, e incluso derogadas cuando la administración de justicia resuelve esos casos de incompatibilidad entre leyes, pues la Constitución tiene “un intérprete final y supremo”,⁷⁹ que en caso de nuestro país, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo cual, en opinión de Vallarta, en el asunto que atañe al asesor Justo Prieto:

Para convencerse de esta verdad, basta aplicar las teorías que he expuesto, al presente negocio: si bien el Tribunal de Chihuahua habría podido revisar en grado el auto asesorado del Juez de Hidalgo, y establecer sobre la interpretación que este auto dio al art. 5o. de la Constitución, la que sostiene como genuina ese Tribunal, esta interpretación no se habría ejecutariado, sino que por el recurso que hoy nos falta, ella habría venido a esta Corte para que decidiera final y definitivamente si ese artículo comprende o no a los que venden su trabajo y reciben el precio a su satisfacción. Si hoy esto no se ha hecho, porque de ese recurso carecemos, teniendo de ello la culpa no la Constitución que lo instituye, sino nuestros Congresos que no lo han reglamentado, *no se puede, sin embargo, asegurar que cada tribunal superior interprete la Constitución como quiera*, porque en último análisis viene el amparo, en los casos que cabe, a corregir los errores que en esa interpretación se comentan, quedando sólo sin remedio aquellos en que éste es improcedente, y esto no por defecto en nuestras instituciones, sino por la falta de una ley que no se ha expedido aún. ¿Se ha visto ya cómo el deber que la Constitución impone a los jueces locales de no aplicar las leyes anticonstitucionales, en lugar de ser perturbador de la administración de justicia, es la consecuencia necesaria del principio de que el Poder Legislativo no es omnipotente; se ha visto cómo ésta es institución necesaria en los gobiernos democráticos? ¿Se ha comprendido, en fin, como

⁷⁷ *Ibidem*, p. 346 y 347. El magistrado Bautista emplea la frase “desorden en la administración” de las sentencias que pronuncian los jueces inferiores.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 381. Vallarta señala que el diputado José M. Mata, en la sesión del 12 de enero de 1869, ante el Congreso mexicano, había presentado un proyecto que pretendía superar al principio que sostiene al recurso del *writ of error*, al *writ of habeas corpus*, e incluso al propio amparo mexicano, para que la Suprema Corte conociera de todas las causas y procesos, aun de aquellos ya fallados por los altos tribunales de los estados, para hacer efectivo “el imperio de la Constitución en todos los tribunales de la República; él que habría evitado muchos abusos en el juicio de amparo, abusos que han contribuido no poco para desprestigiarlo...”, p. 383.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 384.

el mismo deber, en lugar de invadir las atribuciones del Poder Judicial federal, está en armonía con *la alta prerrogativa que tiene esta Corte de interpretar final y decisivamente la Constitución*.⁸⁰

Pero tampoco se trata, como anota Vallarta, de:

...examinar aquí cuál de las dos contrarias interpretaciones que se hace del art. 5o. de la Constitución es la aceptable, si la del asesor que sostiene que según ese texto no se puede obligar contra su voluntad a los sirvientes de D. Tomás Núñez a prestarle sus trabajos personales, para que así paguen lo que deben, o la del Tribunal, que afirma que ese artículo no tiene aplicación al caso de individuos que, habiendo previamente comprometido la prestación de sus servicios por una remuneración que han recibido adelantada a toda su satisfacción, se niega a cumplir su compromiso: ese examen no es de esta ocasión, porque no es él el objeto del juicio.⁸¹

Para los tres magistrados que integraron la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que revisaron el caso del asesor Justo Prieto, quedó establecido que no existe “delito” en la consulta que llevó a cabo Prieto “a sabiendas contra ley expresa”, por lo cual es admitida la “procedencia de este amparo, no por este o aquel acto del Tribunal de Chihuahua, sino por todos sus procedimientos contra el quejoso, basados en el falso concepto de que existía un delito que castigar”.⁸² No hay “delito” alguno por parte de Prieto, en tanto que el Tribunal de Chihuahua sí “ha violado la garantía consignada en la segunda parte del art. 14 de la Constitución, por haberse aplicado inexactamente la ley penal a un caso que no comprende, que le está prohibido comprender”.⁸³

Manifiestan que se “ha querido castigar, además de la desobediencia a la ley, el desacato del asesor a las determinaciones superiores, por haberse ocupado de revisar el *fallo* de 12 de marzo, cuando su obligación era cumplirlo”,⁸⁴ el cual consistió en que Prieto consultó si debía ponerse en

⁸⁰ *Ibidem*, p. 384 (énfasis añadido).

⁸¹ *Ibidem*, p. 385.

⁸² *Idem*. En opinión de Vallarta, el asesor Prieto no aplicó la Ley de Sirvientes en el caso de los trabajadores de Tomás Núñez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126 constitucional, de ahí que no exista el delito de “haber consultado a sabiendas contra ley expresa”.

⁸³ *Ibidem*, p. 388.

⁸⁴ El fallo del 12 de marzo de 1881, en opinión del magistrado Vallarta, “no es sino un acuerdo, una orden para proceder a aprehender a los sirvientes prófugos y juzgarlos según la ley 7a. de la sección 11a., orden que de ninguna manera podía coartar la libertad del juez, de privar al asesor de su propio criterio para consultar lo que estimase de derecho: suponer que

libertad a los sirvientes, que ya llevaban “cinco días de prisión sin auto alguno que la motivara”.⁸⁵ El acuerdo del Tribunal de Chihuahua del 19 de abril que suspendió por dos meses como asesor del cantón de Hidalgo a Justo Prieto, y la sentencia del 29 de mayo le suspendió de los derechos de ciudadano, consignándolo a la Segunda Sala para que se le formara “un tercer juicio sobre el mismo delito”,⁸⁶ fueron el motivo por el cual Justo Prieto solicitó amparo por la violación de los artículos 14, 24 y 126 de la Constitución.⁸⁷

La Suprema Corte confirmó la resolución del juzgado de distrito y concedió el amparo en razón de que el tribunal responsable, al expedir los dos acuerdos en los cuales se suspendió al quejoso por dos meses en el ejercicio de su cargo y a la vez por abrirle un procedimiento ante el propio tribunal, violó el artículo 24 constitucional, ya que no se puede juzgar dos veces por un hecho ya penado.

Con respecto al control de constitucionalidad que analizó Vallarta, y que también revisaron de manera somera los magistrados Bautista y Contreras, se puede señalar que el amparo Justo Prieto es piedra angular para interpretar el alcance del artículo 133 constitucional actual y el control difuso de la constitucionalidad que deben ejercer los jueces de cada estado. Resulta de una decisión pionera de casi ciento cincuenta años de anticipación. ¡Éste fue el genio de Vallarta!

ANEXO

Ley que establece los derechos y obligaciones de los sirvientes domésticos y jornaleros

Hermosillo, Sonora, 1881

Carlos Ortiz, Gobernador constitucional del Estado libre y soberano de Sonora, á sus habitantes sabed.

el acuerdo de 12 de Marzo obligaba a éste a tolerar siquiera las infracciones constitucionales que con la prisión de los sirvientes se estaban cometiendo, es darle un carácter que ni como fallo puede tener, puesto que ningún tribunal tiene facultad para infringir la ley suprema”.

⁸⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, cit., p. 389.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 390.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 393. En el fallo de la Suprema Corte que otorga el amparo solicitado por Prieto, Vallarta insiste en señalar que “aun cuando la ley local califique de delito el desobedecimiento de los jueces a los acuerdos u órdenes de los superiores, en el caso *no habría delito que castigar*, porque los jueces no sólo tienen el derecho, sino la estricta obligación de obsequiar preferentemente los preceptos constitucionales, cuando las órdenes que se les comuniquen sean contrarias a esos preceptos”.

Que el Congreso del Estado, en nombre del pueblo, decreta lo siguiente

Ley que establece los derechos y obligaciones
de los sirvientes doméstico y jornaleros

1o. Todos los derechos y obligaciones que nacen del contrato de obras ó prestaciones de servicios, así como de las relaciones entre las personas que prestan dichos servicios, y los que los reciben, se normarán por las prescripciones de esta ley y por las contenidas en el título XIII del libro tercero del Código Civil, art. 2551.

Art. 2o. En los contratos de servicios domésticos así como en los de servicios por jornal que en lo sucesivo se celebren, no será lícito á los amos anticipar á sus sirvientes ó jornaleros una cantidad mayor que la que importen sus respectivos salarios en tres mensualidades, salvo en todo caso lo dispuesto en el artículo 2570 del Código Civil.

Art. 3o. Siempre que la persona que recibe el servicio, anticipare al sirviente ó jornalero mayor cantidad que la prefijada en el artículo anterior, perderá todo derecho á exigir el pago ó devolución del excedente ó su equivalente en servicio personal, aun cuando expresamente se hubiere estipulado lo contrario, pues en todo caso deberá extenderse invariablemente lo contrario, pues en todo caso deberá entenderse invariablemente que ha renunciado á ese derecho.

Art. 4o. Los dispuesto en los dos artículos precedentes de ninguna manera perjudica los derechos adquiridos ya por los amos por las cantidades de cualquiera monto que sean, que hubieren anticipada á sus sirvientes y jornaleros con anterioridad á la presente ley; pero si en lo sucesivo anticiparen nuevas cantidades que unidas á la deuda anterior excedan del maximun prefijado en el artículo 2o. deberán observarse indefectiblemente lo dispuesto en el expresado artículo 2o. y en el 3o.

Art. 5o. A más tardar al mes de publicada la presente ley, deberán todas las personas que tengan bajo su servicio, sirvientes domésticos o jornaleros, formarles la liquidación correspondiente de todas las cantidades que les adeuden por anticipos de sus respectivos salarios, debiendo entregarles á cada uno de dichos sirvientes un ejemplar de la referida liquidación formada por los mismos amos ó por los que hagan sus veces. Si los sirvientes ó jornaleros no estuviesen conformes con la expresada liquidación deberán ocurrir á la autoridad judicial competente para que en juicio verbal, resuelva lo que sea de justicia.

Art. 6o. Transcurrido el mes que prefija el artículo anterior, nadie podrá reclamar á sus sirvientes domésticos ó jornaleros mayor cantidad que la

que arroje la liquidación prevenida; y si lo dejare de verificarse dicha liquidación, perderán los amos todo derecho á exigirles la devolución de lo que excediere de las tres mensualidades de que habla el artículo 2o., á no ser que la liquidación haya dejado de practicarse por causas independientes de la voluntad del amo y que no le sean imputables conforme á la ley.

Art. 7o. En lo sucesivo nadie podrá descontar á sus sirvientes domésticos ó jornaleros para el reintegro de las cantidades que les tenga anticipadas á cuenta de sus servicios, arriba de la cuarta parte del salario que devengaren, debiéndoles entregar cuando menos tres cuartas partes de dicho salario en efectivo para su subsistencia y la de su familia.

Art. 8o. Todo el que admita á su servicio á algún individuo, que en virtud de un contrato anterior, de servicio doméstico ó de servicio por jornal, esté obligado á prestar sus servicios á otra persona, se constituye por ese mero hecho responsable de la deuda contraída por el sirviente, según el mismo contrato anterior, siempre que al admitirlo á su servicio haya tenido conocimiento de la existencia de dicho contrato ó que sin haber sabido previamente de él, no lo despida á los tres días de habersele notificado por el interesado ante dos testigos, la existencia del repetido contrato, á no ser que el sirviente haya tenido justa causa para separarse del servicio en cuestión.

Art. 9o. Se exceptua de lo dispuesto en el artículo anterior, el caso de que el sirviente contraiga un nuevo compromiso con el expreso consentimiento del primer acreedor, ó bien en virtud de que éste, sin justa causa se niegue á recibir sus servicios ó a pagarle el salario estipulado. En este caso el sirviente puede celebrar un nuevo contrato con un tercero y recibir anticipos á cuenta de sus servicios siendo preferente el pago de la nueva deuda que contraiga, pues el primer acreedor solamente podrá exigir la prestación del servicio después de que el sirviente haya desquitado las sumas que haya recibido en virtud del último contrato.

Art. 10. Los sirvientes domésticos ó jornaleros así como los contratistas de obras ó destajo ó precio alzado, que habiendo recibido anticipos á cuenta de su trabajo, engañen á la persona ó personas á quienes deban prestar el servicio, negándose sin justa causa á prestar el trabajo prometido ó á devolver la cantidad anticipada, cometen el delito de estafa por el cual serán castigados con las penas siguientes:

I. Si el anticipo que hubieren recibido no excediere de cinco pesos, sufrirá de diez á quince días de prisión

II. Si excediere de cinco pesos pero no de quince, sufrirá de quince a dos meses de prisión

III. Si excediese de quince pesos pero no de treinta, sufrirá de dos á cuatro meses de prisión

IV. Si excediere de treinta pesos, se agregará á la pena que señala la fracción anterior, un mes mas de prisión por cada diez pesos, sin que en ningún caso pueda imponerse más de dos años de prisión.

Art. 11. Los hacendados, dueños de fábricas ó talleres, empresarios de minas y en general todos los que ocupen jornaleros en cualquier industria ó empresa, que en pago del jornal ó salario de sus operarios les den tarjetas ó planchuelas de metal ó de otra materia, vales ó cualquiera otra cosa que no sea recibida á la par ó no corra como moneda en el comercio, serán castigados de oficio por el Juez de 1ª Instancia del Distrito respectivo y bajo la mas estricta responsabilidad de dicho funcionario con una pena de seis meses hasta cinco años de prisión, según la importancia de las rayas semanarias y según el importe de los salarios que hayan pagado de esta manera; debiendo sufrir, ademas una multa de quinientos á tres mil pesos, de la cual deberá aplicarse la mitad a favor de los operarios en proporción de los jornales que ganen, ingresando la otra mitad á la hacienda pública del Estado.

Comuníquese al Ejecutivo para su sanción y observancia.
Salón de sesiones del Congreso del Estado.

Hermosillo, Diciembre 15 de 1881.- *M. Barreda*, D.P.- *Francisco P. Oléa*, D.S.- *V. Provencio*, D.S.

Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Hermosillo, Diciembre 20 de 1881.- *Carlos R. Ortiz*.- *Juan P. Robles*, O.M.

REFERENCIAS DOCUMENTALES Y BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de 1857, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, edición facsimilar de la edición de la Imprenta de la calle de Medinas núm. 6 de 1849, México, Rosa María Porrúa Ediciones-TEPJF, 2016.

El Federalista, disponible en: <http://www.gutenberg.org/files/1404/1404-h/1404-h.htm> (fecha de consulta: 11 de mayo de 2016).

GARCÍA, José Francisco, “El control de constitucionalidad en *El Federalista* y los fundamentos de una sociedad libre”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 30, núm. 3, 2003 (sección Estudios), disponible en: <file:///D:/pedro.lopez/Downloads/>

- Dialnet-ElControlDeConstitucionalidadEnElFederalistaYLosFu-2650281.pdf*.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Un juez en problemas: Marbury contra Madison”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, 2a. ed., México, Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.
- , *Digesto constitucional mexicano. Sinaloa*, México, SJCN, 2015, libro electrónico.
- , *Digesto constitucional mexicano. Sonora*, México, SJCN, 2015, libro electrónico.
- , *Digesto constitucional mexicano. Tabasco*, México, SJCN, 2015, libro electrónico.
- y LÓPEZ SAUCEDO, Pedro A., *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. 3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. Vigencia de la Constitución de 1857. 1857-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/de_recho/federalista/78.html (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2015).
- Ley para la mejora y recomposición de caminos; Ley que establece los derechos y obligaciones de los sirvientes domésticos y jornaleros; Ley Orgánica del Gobierno y administración interior del Estado de Sonora*, Hermosillo, Gobierno del Estado, 1881. Dentro de esta obra está la *Ley que establece los derechos..*
- LÓPEZ SAUCEDO, Pedro A., “La aplicación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en México en el siglo XIX”, trabajo en prensa dentro de la obra colectiva *El control difuso y el amparo “Justo Prieto”. Versiones contemporáneas para el futuro*, CCJE-TEPJF.
- Marbury v. Madison*, disponible en: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>.
- Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Época, t. III, 17 de septiembre de 1881, pp. 339-394.
- SCJN, expediente 387, 30 fojas.
- The Federalist*, núm. 78, disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/78.html.
- VALLARTA, Ignacio L., *Informe pronunciado ante la 1a. sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Lic. Ignacio L. Vallarta en el juicio seguido contra Don Antonio Lozano sobre secuestro de todos sus bienes conforme a la ley de 31 de enero último [1870]*, Biblioteca Nacional de México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, RLAF 94 LAF.

INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE EN EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

Martha María del Carmen HERNÁNDEZ ÁLVAREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ubicación histórica de los orígenes del amparo*. III. *¿Por qué Tocqueville?* IV. *Ubicación cronológica: Tocqueville y los juristas mexicanos*. V. *Ámbitos de influencia respecto al juicio de amparo*.

I. INTRODUCCIÓN

Hay ensayos y acuciosos estudios sobre la historia del juicio de amparo en México en los que se suele remontar la historia hasta lo que se denomina “orígenes remotos”. Se trata de trabajos sin duda valiosos para la mejor comprensión de una institución tan importante en nuestra tradición jurídica; sin embargo, me parece que establecer una línea genealógica directa entre las instituciones castellanas y nuestra institución puede pasar por alto una influencia que colateralmente incide de manera directa en su formación y conceptualización. Me refiero al pensamiento de Alexis de Tocqueville, especialmente en el pensamiento de Rejón.

La importancia de identificar esa influencia es que nos ayuda a comprender un fondo más denso de la institución, pues si bien siempre se ha dicho que sus orígenes remotos los podemos encontrar en la figura del amparamiento colonial, de raíz castellana, establecida primero en las Siete Partidas de Alfonso “El Sabio”, y de ahí, recogidas más tarde en los ordenamientos de la Corona de Castilla para los territorios recién descubiertos en América. Ordenamientos que en el siglo XVII fueron recopilados por orden de Carlos II de Austria y publicados bajo el título de Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias.

En tal recopilación, en efecto, es posible identificar algunas figuras relativas a la figura del “amparamiento” castellano, en el que el vasallo libre de

* Consejera de la Judicatura Federal.

la Corona pedía la protección al rey para que no se le violaran los derechos y privilegios que, conforme al régimen estatutario vigente le correspondían.¹

Si bien es posible identificar la influencia de esa figura con la del amparo mexicano, nos parece que el estudio de la influencia de Tocqueville nos abre un horizonte interpretativo mayor, colocando nuestro juicio en un contexto no sólo de *merced real*, como el “amparamiento”, sino en un contexto más amplio, cual es el de los derechos humanos y la democracia.

II. UBICACIÓN HISTÓRICA DE LOS ORÍGENES DEL AMPARO

Si bien es cierto que nuestro derecho proviene de una antigua tradición grecolatina occidental y, sobre todo, romana, recogida a la vez por el derecho castellano, del que parte todo nuestro sistema jurídico, vigente no sólo durante la época colonial, sino también tras la consumación de la Independencia de México en 1810 y a lo largo del siglo XIX. Por ello no es de extrañar que hasta la década de los sesenta de aquel siglo, jueces y abogados continúen citando las Partidas de Alfonso “El Sabio”. La influencia del derecho de los Estados Unidos de América es posterior y se incorpora de manera paulatina a nuestro sistema jurídico. Por ello, vale la pena recordar las tres etapas que los historiadores del derecho identifican en la formación de nuestro sistema jurídico:²

- a) *Derecho colonial*. Basado fundamentalmente en las Partidas de Alfonso “El Sabio”, de las que proviene la legislación hispanoamericana de los siglos XVI a XIX.
- b) *Derecho patrio*. Se conoce con ese nombre al conjunto de ordenamientos que van adecuando el sistema heredado de la colonia mediante la producción de decretos, leyes y ordenamientos locales que, sin formar un sistema, constituyen un proceso de transición. Por ello, también se denomina derecho intermedio. La característica funda-

¹ Según Luis Weckman, en la Nueva España existía un tipo de apelación, que funcionaba mediante un edicto posesorio, que en el derecho peninsular aparece como real amparo, expresión derivada... del amparamiento que aparece en las Siete Partidas, “conforme a las cuales el rey, en su calidad de *fons iuris*, podía poner bajo protección al temeroso de una ofensa, mediante patentes llamadas cartas de amparo”. *Apud*. Arroyo Moreno, Jesús Ángel, “El origen del juicio de amparo”, en Moreno-Bonett, Margarita y González, María del Refugio (coords.), *La genesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006, pp. 46-61.

² Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, ts. I y II, México, Polis, 1931, *passim*.

mental de ese periodo (1810-1860) es el hibridismo normativo, pues si bien prima el criterio de la tradición castellana, surge una especie de derecho mestizo, no sistematizado ni codificado.

- c) *Derecho mexicano*. Este periodo, que podemos ubicar cronológicamente desde 1860 hasta nuestros días, se define por la creación de un sistema propiamente mexicano, en el que entran en juego tres sistemas modelo: el castellano, el francés y el norteamericano.

Sin que ello constituya una clasificación sistemática y acabada, podríamos decir que cada una de esas corrientes influye en determinados campos del derecho a lo largo del siglo XIX. Así, en materia civil, domina el derecho castellano, que, como es bien sabido, recoge una larga tradición de ideas, conceptos y creencias basados en la tradición judeocristiana, incorporada al derecho romano, fuente del derecho europeo continental. En materia de organización estatal, es decir, del incipiente derecho administrativo mexicano, la influencia francesa es determinante.³ Y en materia constitucional, es el modelo norteamericano el que se va imponiendo a lo largo de aquel siglo.

Como es sabido, se trata de dos modelos jurídicos de diversa índole, pues mientras que el derecho castellano de tradición romanística pasó por el tamiz de la codificación francesa; es decir, se convirtió en un derecho legalista y estatista, el sistema norteamericano pertenece a un sistema jurídico más jurisprudencial, esto es, menos formal. Nos referimos —claro está— al *common law*.

Si analizamos el origen del juicio de amparo dentro del esquema cronológico tripartito que hemos señalado, podemos encontrar rastros que nos llevarían a pensar que el juicio de amparo es consecuencia de un golpe de audacia legislativa. Pero eso no es así, el juicio de amparo en México obedece a una transformación institucional de décadas, y en su configuración normativa intervienen las tres tradiciones jurídicas antes mencionadas, así como un buen número de corrientes de pensamiento, una de las cuales, como veremos, es la de Alexis de Tocqueville.

Pero antes, debemos ubicar sus orígenes legislativos en la línea del tiempo. Tal como ahora se le entiende, el juicio de amparo, considerado como un proceso sui generis que tiene la finalidad de proteger al ciudadano frente a los posibles excesos y abusos de las autoridades, aparece por primera vez en el Acta de Reformas de 1847, en la que se regula de acuerdo con las ideas

³ También es posible identificar su influencia en el amparo a través del modelo de casación.

planteadas de manera directa por Mariano Otero; es decir, sus orígenes están en la época que hemos ubicado anteriormente como derecho patrio, por tanto, forma parte de la conformación híbrida y hasta cierto punto configuradora de la realidad jurídica mexicana.

Eso significa que si el juicio de amparo no nació en la etapa que hemos señalado como “derecho mexicano”, es decir, mestizo, de rasgos definidos, entonces es posible suponer influencias en sus orígenes que van más allá del pensamiento nacional de Otero o Rejón.

Quizá si nos referimos al juicio de amparo, tal como lo recoge la Constitución Política de 1857 o la primera Ley de Amparo, sus rasgos institucionales son definidos, mas no así, como se ha dicho, en la primera expresión legal de 1847.

En suma, el juicio de amparo nace como parte de un derecho en formación, un derecho intermedio o inacabado como se define al derecho patrio del periodo 1810-1860, previo a la codificación y a la consolidación de nuestras instituciones políticas y jurídicas, es posible abrir el esquema interpretativo y pensar (como lo sugiriera hace años Héctor Fix-Zamudio) que influyen en su creación elementos de diversa procedencia, y particularmente el pensamiento de Tocqueville.

III. ¿POR QUÉ TOCQUEVILLE?

Pero ¿quién era este ilustre pensador que tanta importancia cobraría en el pensamiento político y en la teoría del Estado moderno? Alexis de Tocqueville (Charles-Alexis Clérel de Tocqueville, Verneuil, Île-de-France, 1805-Canes, 1859), fue en efecto un ilustre abogado y magistrado francés, y posteriormente, político y académico. Tras realizar un viaje a los Estados Unidos de América, observó su sistema democrático y concluyó que la defensa de la libertad individual exigía medidas para impedir que bajo el pretexto de protegerla degenerara en un sistema populista y dictatorial. Entre otras medidas propuestas en su libro *La democracia en América*, señala la necesidad de fortalecer el sistema tripartito de división de poderes y, como consecuencia, una mayor distinción entre las tareas que a cada uno le correspondía, con la finalidad de que realmente un poder frenara y sirviera de contrapeso al otro.

Si alguna línea de pensamiento destaca en el pensador francés es, precisamente, el ejercicio de la ciudadanía libre y capaz de defender esa libertad contra cualquier amenaza despótica.

IV. UBICACIÓN CRONOLÓGICA: TOCQUEVILLE Y LOS JURISTAS MEXICANOS

Antes de entrar al pensamiento del autor en cita, conviene ubicar la época, no con un mero afán erudito, sino para comprender mejor el “momento” en que se encuentran el pensamiento liberal mexicano y el pensamiento liberal de Tocqueville.

En primer lugar, si seguimos el esquema trazado de los tres periodos históricos de nuestro derecho, salta de inmediato un rasgo común al pensamiento de Tocqueville y al momento en que se origina el juicio de amparo mexicano: es una etapa de conformación institucional. En ello le va la vida a Tocqueville, quien representa de algún modo la línea realista del pensamiento revolucionario francés y norteamericano.

Decimos “realista”, y tal vez podríamos haber empleado la palabra *morigerado*, pues, ante los planteamientos radicales de la Revolución francesa o del liberalismo dogmático de algunos pensadores norteamericanos, Tocqueville representa un punto de quiebre en el paso de las “ideas” a la “realidad”. Con ello no pretendemos afirmar que se trata de un pensador conservador; simplemente, es un observador; que, sin renunciar a las conquistas del republicanismo y del liberalismo triunfante en su época, se da cuenta de que es necesario implementar las nuevas instituciones teniendo en cuenta la realidad sobre la que operarán éstas.

De manera concreta, la influencia de este pensador en el pensamiento jurídico mexicano y, como diremos más adelante, en la conformación institucional de nuestro juicio de amparo, puede observarse en algunos de los planteamientos que hace en su obra *La democracia en América*, libro que fue perfectamente conocido, leído y citado en México, en la versión castellana de D. A. Sánchez de Bustamante, que apareció en París en 1837, editado por Lecointé en París. Incluso, no sólo se leyó esa obra, sino que fue reimpressa en nuestro país en 1855 en la imprenta más importante de esa época, denominada “Imprenta de Ignacio Cumplido”, edición que, además, coincide con el año de la convocatoria del Congreso Constituyente del cual emanó la Constitución federal de 1857. Así pues, es un dato fehaciente que la edición castellana de este libro fue vendida por los libreros de la Ciudad de México. En este sentido, José Antonio Aguilar Rivera afirma sobre la lectura del texto:

Tocqueville fue leído y utilizado polémicamente en México durante el siglo XIX. El arco de influencia va de 1835 a 1871. El francés influyó básicamente en los liberales mexicanos de dos generaciones distintas: la mayoría de es-

tos personajes eran abogados. En el primer grupo generacional había tanto centralistas como federalistas: José Fernando Ramírez, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, José María Tornel, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladron de Guevara, Pedro Ramírez, Octaviano Muñoz y Juan José Espinosa. En el segundo, que corresponde a la generación de la Reforma, están principalmente Ponciano Arriaga y Fernando Ramírez.⁴

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio ha señalado que *La democracia en América* fue invocada expresamente por Manuel Crescencio Rejón, quien participó de manera decisiva en la elaboración de la Constitución del Estado de Yucatán, expedida en 1841, lo mismo que por Mariano Otero, autor del llamado *voto particular*, que fue el origen del documento constitucional denominado *Acta de Reformas* (a la Constitución de 1824). Y entre los constituyentes de 1856-1857, destaca Ponciano Arriaga, quien basa muchos de sus argumentos en defensa del derecho de la ciudadanía frente al poder despótico, en el mencionado texto de Tocqueville.⁵

Mencionamos estos datos, porque para afirmar que una corriente de pensamiento influye en un país o en un sector de la población, lo primero que hay que demostrar es que la obra se conoció, se tradujo, se citó en diversos escritos. Lo contrario nos puede llevar a un ensayo de conjeturas y supuestos no demostrables o, como en ocasiones sucede en nuestro país, a partir de clichés nunca cuestionados. Así, pues, concluimos afirmando que Tocqueville fue leído y estudiado por los pensadores mexicanos del siglo XIX, de ahí que, como lo señalara Fix-Zamudio, su influencia es perfectamente comprensible.⁶

V. ÁMBITOS DE INFLUENCIA RESPECTO AL JUICIO DE AMPARO

Éstos serían los ingredientes con los que se fertilizaría el *humus* donde se sembró, creció y se ha desarrollado a través décadas de historia nacional nuestro juicio de amparo. Se podría decir, en términos propios del análisis antro-

⁴ Aguilar Rivera, José Antonio, “Los abogados mexicanos y Alexis de Tocqueville”, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3535/13.pdf>, p. 293.

⁵ Las noticias que sobre México tuvo Tocqueville durante el tiempo que estuvo en los Estados Unidos tuvieron una fuente que si bien puede no ser agradable para la memoria histórica de México, lo cierto es que conocía al país de cabo a rabo. Nos referimos al ex embajador norteamericano en México, Joel R. Poinsett. Ello incidió directamente en una visión negativa del pensador francés sobre nuestro país.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo mexicano, su proyección en Latinoamérica y en los instrumentos internacionales”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 53-114.

pológico contemporáneo, que el pensamiento de Tocqueville constituye el referente principal del discurso con el que se crea y defiende la institución del amparo.

En un acucioso trabajo de investigación, el jurista mexicano Jesús Ángel Arroyo se refiere a esta influencia, señalando que dejó rastros en discursos, debates y escritos de los grandes juristas que crearon y adoptaron el juicio de amparo en México. En primer lugar, Manuel Crescencio Rejón menciona la obra *La democracia en América* de manera expresa. Concretamente, en la exposición de motivos, donde se refiere a la necesidad de que en México impere el régimen de separación de poderes de manera real y efectiva, para lo cual es necesario que el Poder Judicial no sea considerado un apéndice del Ejecutivo, sino que goce de la debida independencia en pro de la seguridad de los ciudadanos.

Asimismo, podemos observar la impronta de Tocqueville en Rejón cuando se refiere a los derechos humanos, pues como lo afirma en *La Democracia en América*, su garantía y protección radican en buena medida en el juicio de amparo.

Por su parte, Mariano Otero cita a Tocqueville en el Congreso reunido en 1847 para adoptar la Constitución de 1824, específicamente para apuntalar su propia defensa de la constitucionalidad del gobierno. Señalaba que para que los gobiernos y su aparato de funcionarios e instancias pudieran funcionar correctamente y sin vulnerar los derechos de los individuos era necesario fortalecer la independencia del Poder Judicial, pues así el juez tenía que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución. Podemos afirmar que, sin lugar a dudas, Otero encontró en las reflexiones que hace Tocqueville sobre la organización de los poderes en el vecino país del norte, una nota que debería definir nuestra organización institucional para lograr la creación de un Estado de derecho, en el que la ciudadanía contara con la seguridad de que uno de los tres poderes de la Unión tenía la potencia y la independencia necesarias para garantizar sus derechos.

En suma, el juicio de amparo no nace de manera aislada como un “recurso” posible, sino como parte de un sistema político y constitucional, e incluso, podríamos afirmar que surge como un componente fundamental del Estado liberal del siglo XIX. Pues si esa forma de organización política remueve los obstáculos para el libre cambio y para hacer efectiva la “liberación de ataduras del individuo”, es decir, suprime los fueros, los poderes locales, las autonomías organizacionales, y deja al individuo solo frente al Estado, no puede desampararlo, pues fácilmente se convierte en presa de un poder desenfrenado que terminará por cancelar sus libertades o por ahogarlo en sus arbitrariedades.

Suprimidas las corporaciones, los poderes intermedios y los vínculos políticos de carácter local, el individuo recuperaba su soberanía, la proyectaba y la consagraba en la Constitución, y a ella debía atenerse todo acto de autoridad. Para afianzar ese sistema, el propio Poder Legislativo, en nombre de la soberanía nacional, es decir, del ciudadano que la detentaba, creó el juicio de amparo para defender la Constitución que él mismo se había dado. Por ello, podemos afirmar que el juicio de amparo no se entiende sin el Estado liberal moderno, y viceversa.

Como se puede observar, Tocqueville aportaba importantes puntos de vista para soportar esa ideología y, en último término, ese incipiente “sistema constitucional” basado en los derechos humanos individuales.

EL JUICIO DE AMPARO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917. TRES CASOS PARADIGMÁTICOS QUE DETERMINARON SU CONFIGURACIÓN

Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Orígenes del juicio de amparo*. II. *El amparo Miguel Vega*.
III. *Las cuestiones políticas no justiciables en los casos Morelos, León Guzmán y Salvador Dondé*. IV. *Amparo Justo Prieto*. V. *Consideraciones finales*.

I. ORÍGENES DEL JUICIO DE AMPARO

La historia del control constitucional en México surgió a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1836, ya que previo a ésta, ninguna otra había dispuesto algún medio de defensa,¹ con lo cual la salvaguarda de la vigencia de los derechos de las personas, así como la supremacía del orden constitucional, resultaba poco eficiente.

La aportación más importante de la Constitución centralista de 1836 fue el haber creado un órgano de control político.² Este órgano denominado

* Secretario de tesis en la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Noriega Cantú, Alfonso, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 69-70, enero-julio de 1968, pp. 255-296.

² La locución “control constitucional” conlleva tres vertientes conforme a la teoría constitucional contemporánea: control político, control jurisdiccional y control social. El político fue el primero de los controles previstos en los marcos constitucionales. Fue en la Constitución norteamericana de 1787 donde se establecieron una serie de frenos recíprocos entre los poderes públicos, con el fin de evitar cualquier ejercicio extralimitado de facultades, y de esta forma, garantizar un balance en la actuación de dichos órganos. Los controles políticos están orientados a fungir como factores de equilibrio, conservando la vigencia del principio de división de poderes. Fue en Francia, en el seno de la Constitución del año VIII (1799), en donde se creó el primer ente encargado de mantener la vigencia del orden constitucional, el cual fue denominado *Senado Conservador*. Rosario Rodríguez, Marcos del, “Control de constitucionalidad”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho*

Supremo Poder Conservador,³ como su nombre lo señala, tenía como finalidad el preservar y conservar el orden constitucional, de cualquier intromisión o invasión por parte de cualquier otro órgano de poder.

El control de constitucionalidad de tipo político ejercido por el Supremo Poder Conservador se hace manifiesto en el artículo 12 de la segunda ley, en las fracciones I, II y III, donde se le facultaba declarar la nulidad de todo acto procedente de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que fuera en contra de algún precepto constitucional.⁴ Si bien este órgano de control poseía diversas inconsistencias, como la irresponsabilidad que tenían sus miembros sobre sus actos, o bien facultades extraordinarias del todo desproporcionadas, como declarar la incapacidad física o moral del presidente,⁵ o suspender las sesiones del Congreso y de la Corte Suprema,⁶ sentó las bases para la protección y control constitucional en nuestro sistema.

El control jurisdiccional de la Constitución en México surgió en Yucatán en 1841, a través de la creación de un instrumento de protección de derechos humanos denominado juicio de amparo, siendo hasta ese entonces el primer medio de tutela diseñado *ex profeso* para reparar cualquier afectación producida por el actuar indebido de una autoridad.

Fue durante 1840, cuando, mediante un movimiento revolucionario, Yucatán se separó del Estado mexicano, en razón del establecimiento del pago de derechos aduaneros que desde la guerra con Texas se había impuesto a todo el país, así como por la imposición de contingentes de sangre sobre el pueblo yucateco, y, principalmente, por haberse instaurado una forma de Estado centralista en 1836.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1836, en el estado de Yucatán, influenciado por federalistas, arguyeron que se había vulnerado el pacto federal establecido en 1824. Por tal motivo, la soberanía cedida a la Federación fue retrotraída para ser asumida por los poderes locales, y constituirse en un país independiente.

La Constitución de 1841 destacó, entre otras cosas, por establecer por primera vez el sufragio popular directo, la responsabilidad política de los servidores públicos (*impeachment*), así como la integración colegiada del Po-

procesal constitucional y convencional, t. I, México, Consejo de la Judicatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 222.

³ Barragán Barragán, José, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en Galeana, Patricia, *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 120.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales (1808- 1999)*, México, Porrúa, 1999, p. 210.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

der Ejecutivo.⁷ Sin embargo, las aportaciones más trascendentes atribuidas a Rejón son: la incorporación de un catálogo de derechos humanos, y la instauración del juicio de amparo, como medio de protección de tales derechos.

El artículo 53 del proyecto constitucional recogió el pensamiento de Rejón, al establecer que le correspondía a la Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán, amparar en el goce de sus derechos a toda persona que pidiera su protección, en contra de las normas emanadas de la Legislatura, así como de los actos del Ejecutivo que sean contrarios a la Constitución, limitándose en ambos casos a reparar el agravio producido.

Rejón estimó que el amparo tendría dos vertientes. Una de estas sería un juicio ante los tribunales de primera instancia, con objeto de proteger las garantías individuales. La segunda, sería un juicio planteado de forma directa ante la Suprema Corte del estado, contra las leyes del Congreso o actos del Poder Ejecutivo que vulneraran el orden constitucional. Como lo denota el doctor Manuel González Oropeza, surgió por primera ocasión un instrumento judicial de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad: “Esta naturaleza del amparo, de un juicio propio y no de un recurso subsidiario dentro de otro juicio, le dio la característica que hasta la fecha tiene, por lo que, en opinión de Emilio Rabasa, esta peculiaridad fue obra de Rejón”.⁸

El juicio de amparo fue instaurado en el Acta de Reformas de 1847. Como se señaló, desde los debates del Constituyente de 1842, Mariano Otero elaboró un voto particular, en el que proponía un modelo de estado liberal, federal y garantista; sin embargo, su influencia quedaría plasmada en la citada Acta de Reformas, y a la postre, en la Constitución de 1857, la primera en reconocer al amparo como medio de protección de los derechos del hombre.

Es importante advertir algunos aspectos que ponen de manifiesto los rasgos distintivos del pensamiento de Mariano Otero, en cuanto al deber ser del juicio de amparo, entre éstos, es la tendencia a fortalecer el federalismo, mediante la consolidación del Poder Judicial, lo que evidencia su desconfianza para que los estados reconocieran y tutelaran los derechos humanos. En la noción de Otero, la Unión podría correr el riesgo de desaparecer si se dispensara a los estados cualquier facultad que pudiera llevar a una separación. De ahí que la Federación debía asumir el control constitucional y la

⁷ González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, cit., p. 155.

⁸ *Ibidem*, p. 170.

tutela de los derechos humanos, situación que a la postre ocurriría, a partir del caso Miguel Vega, y el establecimiento formal del control concentrado de constitucional en el Poder Judicial, a partir de la Constitución federal de 1917.

Además de analizar la trascendencia y contribución del caso Miguel Vega en la configuración del juicio de amparo como instrumento de tutela constitucional, en el presente artículo se analizará el amparo Justo Prieto, mediante el cual se definió con precisión la naturaleza y función del control difuso de constitucionalidad, y el papel del juicio de garantías en el ejercicio efectivo de dicho control.

También, se hará mención de una serie de asuntos conocidos como los amparos Morelos, León Guzmán y Salvador Dondé, que fueron determinantes en lo relativo a las cuestiones políticas y su justiciabilidad. El conocimiento de estos amparos resulta determinante para advertir por qué la tutela del amparo no se extiende al ámbito de los derechos políticos, cuando en su diseño de origen sí estaba previsto que su protección abarcara cualquier derecho humano que hubiera sido vulnerado.

Sin duda, estos juicios deben ser estudiados para comprender cómo a través de decisiones judiciales el amparo ha delineado su naturaleza y alcances, como un medio de protección único en el mundo.

II. EL AMPARO MIGUEL VEGA

A partir de la célebre resolución del caso Miguel Vega, fue que el juicio de amparo se concebiría como procedente en contra de negocios judiciales, y no de actos derivados de autoridades administrativas y legislativas. Además de lo anterior, el caso en cuestión permitió que la Suprema Corte ejerciera una revisión judicial efectiva sobre los actos del Poder Legislativo que transgredieran el orden jurídico por vía de la interpretación constitucional de las leyes, lo cual, como se ha advertido, resultaba imposible, aun cuando en las discusiones de la Ley de Amparo de 1869 se habían mostrado las bondades de la figura norteamericana del precedente judicial, y la interpretación constitucional del juez, derivado principalmente, como se refirió, de los alcances normativos del artículo 101 constitucional.

El caso del amparo Miguel Vega surge de un asunto de índole penal. José Bañuelos, cargador de oficio, apuñaló al jornalero Benito Prado en Culiacán, derivado de una riña que éstos sostuvieron. Miguel Vega, juez de letras con asiento en Culiacán, Sinaloa, conoció de la causa criminal, y dictó sentencia el 18 de diciembre de 1868.

En su resolución, el juez Vega valoró que José Bañuelos actuó en legítima defensa, por lo que impuso como pena dos meses y medio de prisión. Por vía de apelación, el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, al conocer de la impugnación, consideró que la sentencia era contraria a derecho, por lo que decidió revocarla.

En cuanto al juez Miguel Vega, el Tribunal Superior consideró que había dictado una sentencia en la que no se valoraron adecuadamente los hechos y la responsabilidad del agresor, por lo que decidió sancionarlo con fundamento en las leyes de Cádiz de 1813, las cuales se encontraban en vigor en aquel entonces en todo el territorio.⁹ En ellas se disponía, en los artículos 7o. y 8o., que cuando un tribunal revocaba el fallo del inferior y estimaba que si por ignorancia o descuido el juez había fallado contra ley expresa, se debía privar de su cargo por un año. En consecuencia, el juez fue separado del cargo por ese lapso.¹⁰ Pero no fue la sanción dictada por el Tribunal Superior de Justicia local, la cual se encontraba debidamente fundada y motivada, la que generaría un agravio al juez Miguel Vega, sino una sanción adicional, que consistió en prohibir el ejercicio de la profesión de abogacía durante el periodo de un año, lo que implicaba la vulneración de su derecho a la libertad de trabajo.¹¹

Como consecuencia de la sentencia, Miguel Vega interpuso una demanda de juicio de amparo, aun cuando en la Ley de Amparo de 1869, en el artículo 8o., se establecía que no era admisible el recurso de amparo en negocios judiciales, tal y como se ha mencionado. El juez de distrito del estado de Sinaloa, basándose en la prohibición expresa de la norma, no dio entrada a la demanda, y la desechó de plano.

El juez Vega interpuso un recurso de apelación ante la Suprema Corte, trayendo consigo la revocación del auto del juez de distrito. Para llegar a tal decisión, en un primer momento la Corte discutió la naturaleza material del acto emitido por el Tribunal Superior de Justicia; es decir, si efectivamente se trataba de un acto judicial o bien de un acto de carácter administrativo. En opinión del ministro Miguel Auza, que a la postre sería la posición que imperaría en la sentencia, se precisó que el acto poseía las cualidades de un acto administrativo. Fue a León Guzmán, como fiscal de la Suprema Corte, a quien le correspondió pedir al Pleno del máximo tribunal la revocación de la sentencia del juzgado de distrito, para que de esta forma procediera el amparo y la tutela del derecho vulnerado al juez Miguel Vega.

⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, SCJN, 1988, p. 195.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

El Tribunal Superior de Justicia se negó a rendir el informe a la Suprema Corte, así como a cumplimentar la sentencia del 20 de julio de 1869, basándose en lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, así como por el hecho de que la sentencia revocada ya había causado estado, y siendo cosa juzgada, resulta improcedente su modificación, sin que se incurriera en una responsabilidad. Por tanto, el Tribunal Superior fue deferente con el legislador, y optó por el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, aplicando lo previsto por el referido artículo, y desvinculándose de lo interpretado y resuelto por la Suprema Corte.

La motivación del Tribunal Superior se basó en el razonamiento que prevalecía en aquella época, como ya se ha expuesto en el presente trabajo, de que la interpretación de la ley correspondía sólo a quien la elaboraba. Por tanto, si el Congreso de la Unión estableció que los negocios judiciales no eran susceptibles de ser revisados por vía de amparo, ¿cómo podía justificar una atribución en una materia que resultaba del todo improcedente?

La Suprema Corte señaló, con relación a la queja interpuesta por el juez Vega ante la jurisdicción de amparo, en relación con la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, que: “Al salirse de la prescripción legal ha violado clara y terminantemente la garantía consignada en el Art. 4o. de la Constitución Federal, según el cual a nadie se puede impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, cuando ataca los derechos de tercero, o gubernativamente conforme a la ley, cuando ofende los de la sociedad”.¹² En su resolutivo, la Suprema Corte de Justicia amparó y protegió a Miguel Vega contra la providencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa de suspenderlo por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, lo cual vulneraba en su persona el derecho reconocido en el artículo 4o. constitucional.¹³

En su resolución, la Suprema Corte no sólo garantizó de forma efectiva el derecho a la libertad de trabajo a favor de Miguel Vega, previsto en el artículo 4o. de la Constitución federal, sino que desarrolló un ejercicio de interpretación jurídica garantizando la supremacía del texto constitucional sobre una norma inferior, a través de la declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley de Amparo, cuyo contenido limitaba la eficacia del juicio de amparo y de una tutela efectiva.

¹² *Ibidem*, p. 197.

¹³ *Idem*.

III. LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES EN LOS CASOS MORELOS, LEÓN GUZMÁN Y SALVADOR DONDÉ

Con la instauración del amparo en negocios judiciales, a partir del caso Miguel Vega, el amparo alcanzó una plenitud integral y amplia, como medio de tutela de derechos humanos y de control constitucional, ya que ningún acto de autoridad que vulnerara algún derecho, ya fuera de índole municipal, local o federal, podía evadir la revisión judicial.

Si bien el amparo en los años setenta del siglo XIX era un instrumento mediante el cual se protegía cualquier tipo de derecho, con una ductilidad en el acceso que lo hacía un verdadero medio de tutela social y democrático, hacia 1882, los alcances de su protección se verían restringidos, debido a que se declararía su improcedencia para conocer de cuestiones políticas y electorales. Lo anterior, debido a que el 11 de abril de 1874 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada en aquel entonces por José María Iglesias, resolvió un asunto conocido como el Amparo Morelos, mediante el cual se fijó un criterio que operaría en los años siguientes, denominado *incompetencia de origen*.

Los hechos del caso se suscitaron cuando un grupo de hacendados de origen español, asentados en el estado de Morelos, solicitaron la protección de la justicia federal. Aquellos presentaron un juicio de amparo, en contra de la Ley de Hacienda, promulgada el 12 de octubre de 1873, tomando como argumento el hecho de que el Congreso y el gobernador de la entidad, general Francisco Leyva, eran autoridades que se encontraban ocupando su cargo de forma ilegítima, toda vez que uno de los legisladores, llamado Vicente Llamas, había sido electo diputado sin haber dejado el cargo de jefe político de uno de los distritos gubernamentales del estado, por lo que ejercía de forma simultánea dos cargos públicos. A su vez, el general Leyva fue reelecto gobernador, desatendiendo la prohibición de reelegirse, consagrada en la Constitución morelense.¹⁴

En la sentencia del amparo en cuestión, José María Iglesias, como presidente de la Suprema Corte, aceptó el agravio expuesto por las partes, y lo estableció en sus consideraciones, asumiendo a partir de ese momento que cualquier acto emanado por una autoridad cuya elección o designación haya sido ilegítima se considera que carece de competencia desde su origen, trayendo consigo que todo acto realizado por ellos resultaría inválido. Por ende, se puede decir que, por competente, debía entenderse no sólo aquella

¹⁴ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 86-90.

dotada de facultades legales para expedir las normas o los actos impugnados, sino que tenía que haber sido electa o designada de forma legítima. Es decir, la competencia no sólo era funcional, sino también originaria: incompetencia de origen o subjetiva.¹⁵

No fue sino hasta la llegada a la Suprema Corte del gran jurista jalisciense, Ignacio Luis Vallarta, cuando se removió el criterio de la incompetencia de origen, lo anterior, por una razón política. Las cuestiones políticas como no justiciables, fueron sostenidas por Ignacio L. Vallarta en los amparos León Guzmán, de agosto de 1878, y Salvador Dondé, de agosto de 1882.

El Amparo León Guzmán de 1878 se generó cuando Guzmán, en su calidad de quejoso, promovió amparo en contra del Gran Jurado del Congreso del Estado de Puebla, quien pretendía seguirle un juicio de responsabilidad en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia.

El juicio en cuestión fue interpuesto por haberse negado a reconocer a la legislatura y al gobernador de dicho estado, por considerarlos usurpadores, además de que no se alcanzó la mayoría requerida de diputados para iniciar el procedimiento. En su voto particular, Vallarta sostuvo que el artículo 16 constitucional hablaba sólo de autoridad competente y no de autoridad legítima. Finalmente, se le otorgó el amparo por la mayoría de los ministros, aduciendo que los diputados que pronunciaron el veredicto no eran la mayoría del Congreso.

El pensamiento de Vallarta se impuso sobre la mayoría en 1881, en la resolución del amparo promovido por Salvador Dondé. El quejoso presentó su demanda en contra del tesorero del estado de Campeche por el cobro de impuestos, los cuales consideró inconstitucionales, ya que el funcionario no había sido nombrado por el gobernador constitucional de la entidad, sino por una autoridad de *facto*, carente de legitimidad.¹⁶ Para combatir la tesis de la incompetencia de origen, Vallarta recurrió a la doctrina comparada, particularmente la estadounidense, en la cual no se encontraban antecedentes para decidir cuestiones políticas. Uno de los aspectos más importantes en la sentencia fue el establecimiento de la improcedencia del juicio de amparo en cuestiones políticas, invocando el *self restraint* ejercido por la Suprema Corte norteamericana en asuntos políticos (*Luther v. Borden, 1849*).¹⁷

¹⁵ *Ibidem*, pp. 95-99.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 236-239.

¹⁷ González Oropeza, Manuel, “La protección de los derechos políticos en los Estados Unidos y México desde una perspectiva del derecho comparado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 38, 2014, p. 69.

Vallarta decidió negarle el amparo al promovente en cuanto al argumento de la ilegitimidad de origen de la autoridad, pero sí le otorgó la protección respecto a la naturaleza de los impuestos impugnados, ya que implicaban una invasión a la competencia federal, al ser aplicados por una autoridad local.

A partir de este caso, Ignacio L. Vallarta dejaría sin efectos el criterio de la incompetencia de origen. El criterio de Vallarta quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia número 163,¹⁸ la tesis cual estableció los siguientes criterios esenciales:

- La autoridad judicial no debe intervenir en cuestiones políticas que incumben a otros poderes.
- El amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad.
- Prejudicar la legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados.
- Es decir, sólo se debe revisar la constitucionalidad objetiva.

Con la tesis jurisprudencial en cuestión, se expulsaron formalmente de la competencia del amparo las cuestiones políticas, lo cual trajo consigo que los derechos políticos durante más de ciento catorce años estuvieran sin algún tipo de tutela, y, por ende, las personas en un completo estado de indefensión.

IV. AMPARO JUSTO PRIETO

El juicio de amparo solicitado contra los actos del Tribunal de Chihuahua, por el cual se procesó al asesor Justo Prieto por haber calificado una ley estatal como inconstitucional, recomendando al juez del caso su inaplicación, resulta de suma trascendencia para entender la naturaleza y alcances del control difuso de constitucionalidad, previsto en nuestro marco jurídico desde la Constitución Federal de 1857.

Este histórico amparo fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1881, cuando dicho órgano era presidido por el célebre Ignacio Luis Vallarta. Entre las múltiples aportaciones del jurista jalisciense, se cuenta la de advertir la importancia del control difuso de constitucionalidad como medio de defensa del orden constitucional en aquellos supuestos donde exista la posibilidad de que se aplique una disposición normativa que

¹⁸ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, p. 272.

podiera ser contraria a la ley fundamental, y, por ende, poner en riesgo la vigencia de su supremacía.

El caso en cuestión se suscitó cuando el licenciado Justo Prieto, fungiendo como asesor del Juzgado de Hidalgo, recomendó al juez local que debía poner en libertad a unos sirvientes prófugos, quienes huyeron para no estar más al servicio de su amo. Los sirvientes fueron juzgados conforme a una ley local, la cual no resultaba conforme a lo dispuesto por la Constitución federal, de ahí que se recomendara su inaplicación. El tribunal local estimó que en el dictamen, el asesor utilizó un lenguaje inadecuado, por lo que procedió a suspender al asesor en sus funciones por dos meses, y turnó los autos a la Primera Sala, para que ésta determinara si el funcionario había consultado contra ley expresa. Una vez comprobado lo anterior por parte de la autoridad jurisdiccional, fue consignado como responsable a la Segunda Sala para ser juzgado por la conducta delictiva antes descrita.

Por lo resuelto, Justo Prieto interpuso un juicio de amparo ante el juez de distrito en contra de los actos del tribunal estatal, por estimarlos violatorios de sus derechos y garantías individuales. El juez accedió a conceder el amparo por algunos de los agravios esgrimidos por el quejoso, situación que conllevó a que presentara un recurso de revisión ante la Suprema Corte, y de esta manera se considerara lo vertido en la resolución del juez de distrito.

Sobre el amparo en cuestión, Ignacio L. Vallarta fundó su voto en las siguientes consideraciones: para el jurista jalisciense, el juez de distrito, al conceder parcialmente la tutela judicial, no tomó en cuenta lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución Federal. En su proyecto, Vallarta se preguntó: ¿Puede una ley secundaria erigir en delito la obediencia de los jueces al artículo 126 de la Constitución, que los obliga a arreglarse a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados?,¹⁹ ¿comete un delito el juez o asesor, que falla contra ley que juzgan anticonstitucional?, ¿se puede penar el deber de observar de preferencia la Constitución sobre cualquier ley que la contradiga?²⁰

Respecto al contenido del artículo 126, Vallarta señala que “de semejante absoluto precepto, se deriva de un modo fuertemente lógico, necesariamente jurídico, la ineficacia de toda ley, que a la Constitución contraríe”.²¹

Se advierte la racionalidad y lógica del análisis de Vallarta, en el que hace ver la incongruencia de parte del tribunal local, al pretender sancionar y restringir la actuación jurisdiccional del asesor, cuya intención fue mante-

¹⁹ Vallarta, Ignacio L., *Obras completas*, ts. III y IV, 6a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 390.

²⁰ *Ibidem*, p. 391.

²¹ *Ibidem*, p. 394.

ner la vigencia del texto constitucional ante cualquier disposición que comprometa la primacía normativa de ésta.

La justificación de inaplicar toda norma que pudiera restringir el contenido de la Constitución subyace precisamente, como se analizó anteriormente, en la idea de los padres fundadores por salvaguardar la Constitución de toda pretensión del legislador, cuyas acciones deben estar limitadas por los principios y reglas emanadas de la ley suprema.

Lo anterior sería tanto como pretender que los tribunales apliquen las leyes sin ningún análisis lógico o racional, aun cuando existan indicios evidentes de que contradice a la Constitución. En palabras de Vallarta, equivaldría a que esa ley fuera estimada como superior al texto constitucional, y que los jueces no reconocieran su supremacía. Esto es, que el poder del Congreso es mayor al del pueblo, y que basta la voluntad de aquél para modificar principios y reglas constitucionales. De ahí que los límites impuestos al legislador se encuentren plenamente justificados, en aras de hacer prevalecer el orden constitucional.²²

Basándose en lo dicho por Hamilton en *El Federalista*, Vallarta refiere que, si entre las leyes fundamentales y secundarias hay alguna contradicción difícil de ser armonizada, aquella que posea un grado de primacía mayor, y por ende de fuerza y validez, debe ser preferida; en pocas palabras, advierte que la Constitución se antepone en todo momento a la ley secundaria, esto es, igual a la prevalencia de la voluntad del pueblo sobre la de sus representantes.²³

Se puede concluir que los tribunales tienen el deber de respetar a la Constitución, y si ésta es la norma suprema, superior a toda ley secundaria, la Constitución, y no la ley secundaria, debe aplicarse al caso concreto.²⁴

Pese a no existir en el *Diario de Debates* del Constituyente de 1857 ningún tipo de justificación respecto a la razón de ser del artículo 126 de la Constitución federal, Vallarta aludió que esto no era necesario, ya que los constituyentes, al haber incorporado la cláusula de supremacía, aceptaron las nociones y teorías que dieron vida a dicha cláusula, emanadas del modelo constitucional norteamericano.²⁵

²² *Ibidem*, pp. 396 y 397.

²³ *Ibidem*, p. 398.

²⁴ *Ibidem*, pp. 400 y 401.

²⁵ “No habrá, pues, en lo de adelante y siempre que se trate de leyes o actos anticonstitucionales, ya en la Federación, ya en los Estados, aquellas iniciativas... en que se ultrajaba la soberanía federal o de los Estados... ni aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos: habrá sí, un juicio pacífico y tranquilo... que prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que

Una vez solventado el tema relativo al deber de todo órgano de poder y autoridad de respetar la Constitución, por ser la ley suprema que dota de validez y eficacia al régimen jurídico, Vallarta fue enfático en exponer su tesis principal:

...solamente es nula la ley contraria a la Constitución, porque ésta es la suprema de toda la Unión, a pesar de las disposiciones posteriores contrarias, sino porque el Congreso federal, las legislaturas de los Estados carecen de poder y autoridad para derogar un solo texto constitucional, fuera del modo que previenen el artículo 126. Estas conclusiones en tesis general me parecen inatacables.²⁶

Como se puede observar, las consideraciones expresadas por Vallarta giran en torno del control difuso, cuya incorporación a nuestro sistema jurídico se dio en la Constitución de 1857; nunca había sido sujeto de un análisis sobre sus alcances, hasta el caso en cuestión.

En la perspectiva del jurista jalisciense, no sólo es una obligación conferida a todo juez, sino que debe ser entendida como una máxima, el hecho de juzgar conforme a la ley fundamental, y de esta manera no aplicar aquella norma que sea contraria a lo dispuesto por ésta. La Constitución, por ser suprema, exige que sea obedecida por todos, de ahí que Vallarta refiera una regla de la jurisprudencia romana: “*Judex non de legibus, sed secundum leges judicare debet*”.²⁷

En sus consideraciones, resalta la importancia del juez pro-activo, rechazando toda pasividad que implique alguna permisón para no aplicar una disposición normativa contraria a la supremacía constitucional. La omisión del juez en la labor de vigilancia y observancia constitucional puede traer consigo una merma sensible a la vigencia de la Constitución.

Para Ignacio L. Vallarta, la Suprema Corte está facultada para conocer todas las cuestiones constitucionales que surjan en el Estado mexicano, por ser ésta la última instancia, y, en consecuencia, fungir como intérprete del texto constitucional. Sin embargo, en aquel tiempo era cada vez más recurrente la aparición de conflictos de constitucionalidad a nivel local, lo que llevaba a los jueces de primera instancia a inaplicar todo aquel dispositivo

se apela, no ultraje ni deprima al Poder Soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos, á revocarla por el propio ejercicio de su autoridad”. *Historia del Congreso*, t. I, p. 462.

²⁶ Vallarta, Ignacio L., *Obras completas, cit.*, ts. III y IV, p. 405.

²⁷ *Ibidem*, p. 407.

normativo que fuera considerado como contrario a la Constitución federal, sin que la Suprema Corte pudiera conocer del asunto en cuestión.

Para el jurista jalisciense resultaba de suma importancia garantizar el adecuado funcionamiento del sistema constitucional, la existencia en la ley orgánica del Poder Judicial, de algún recurso jurisdiccional, semejante al *writ of error*, el cual garantiza que ante cualquier inaplicación hecha por un juez local, su decisión necesariamente sea revisada por un órgano que cuenta con facultades de control constitucional; de esta manera se salvaguarda la integridad del sistema jurídico.²⁸

Debe advertirse que la inaplicación de una norma, cuando se estima aparentemente como inconstitucional por parte de un juez local, no conlleva que sea expulsada del sistema jurídico; esto sólo se da hasta que es declarada formalmente como inválida por el órgano encargado de ejercer el control de constitucionalidad en última instancia.

Un aspecto a considerar era que la Suprema Corte en varias ejecutorias ya se había pronunciado respecto a que los tribunales estatales no podían dejar de atender la interpretación efectuada por el máximo tribunal respecto a cuestiones relativas a la Constitución federal. Por tanto, Vallarta consideró que era ilícito considerar como delito y hacer materia de un juicio el deber que el artículo 126 de la Constitución impone a los jueces de los estados, deber con el que cumplió el asesor de Hidalgo no aplicando la ley de sirvientes, conforme a la interpretación que se hiciera del artículo 5o. de la fundamental.²⁹

Por tanto, se concluyó que no existió delito alguno que castigar, sino por el contrario, la actuación del asesor salvaguardó el orden constitucional, evitando la aplicación de una ley notoriamente contraria a lo dispuesto por aquélla.

Uno de los razonamientos expuestos por Vallarta consistió en referir lo lógico que resultaba, que no puede haber delito en donde no existe pena ni proceso, ni prisión, ni molestia alguna.³⁰ Particularmente, tomando en cuenta lo que reza el artículo 14 constitucional, al reconocer la validez de leyes expedidas con anterioridad, siempre y cuando esas leyes se encuentren conforme a la Constitución. El abogado Justo Prieto lejos de haber cometido un desacato contra las órdenes de su superior jerárquico, cumplió con un deber que le impone la ley suprema, deber que se extrae de cualquier imputación penal o de otra índole.³¹

²⁸ *Ibidem*, p. 415.

²⁹ *Ibidem*, p. 418.

³⁰ *Ibidem*, p. 419.

³¹ *Ibidem*, p. 422.

Dentro de las consideraciones expuestas, la sentencia de la Corte expresamente hace alusión a la ley suprema de toda la Unión, a la que deben arreglarse los jueces de cada estado a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

La Suprema Corte decidió amparar y proteger a Justo Prieto contra la resolución del Tribunal Supremo de Chihuahua, motivada por el dictamen que extendió el quejoso, como asesor del juez 1o. del cantón Hidalgo, consultándole que pusiera en libertad absoluta a los sirvientes de Tomás Núñez.³²

V. CONSIDERACIONES FINALES

Desde su origen, el juicio de amparo tuvo como objetivo garantizar de forma efectiva los derechos humanos de las personas ante alguna vulneración perpetrada por parte de alguna autoridad. Como es lógico, este instrumento fue adecuándose a las exigencias políticas, sociales e históricas de su momento, evolucionando a un estatus de mayor eficacia, y así, cumplimentar de mejor forma su fin.

El papel del juez constitucional ha sido determinante en la evolución del amparo, ya que a través de la interpretación judicial se extendieron los alcances de su tutela, tal y como lo advertimos en el caso Miguel Vega, en el que gracias a la decisión progresiva de la Suprema Corte, los actos emanados de los órganos jurisdiccionales pudieron ser sujetos de revisión judicial, con lo cual se vino a corregir un déficit de origen, que limitaba la eficacia del amparo como auténtico medio de defensa constitucional.

De igual forma, gracias a una interpretación congruente y progresiva, en el caso Justo Prieto, Ignacio L. Vallarta delineó con precisión la naturaleza y razón del control difuso de constitucionalidad, cuyo contenido no había sido explicado ni por el Constituyente cuando lo incorporó en el texto constitucional de 1857, ni por el legislador posteriormente. Sin duda, sus razonamientos deben ser revisados y estudiados por los jueces de la actualidad, para entender de mejor forma cómo debe ser aplicado el referido control, y conocer a fondo su naturaleza y alcances.

En el mismo sentido, en el amparo Justo Prieto se denota la importancia del juicio de amparo para dotar de fuerza al control difuso, una vez que se ha ejercido, ya que una vez que ha sido aplicado por un juez local, el juez constitucional revisa que haya sido conforme a los parámetros constitucio-

³² *Ibidem*, p. 429.

nales. Aunque es importante señalar que en sus consideraciones Vallarta se inclina por la creación de un medio distinto al amparo, encargado de verificar el adecuado uso del control difuso por parte de los jueces menores, tal y como ocurre en los Estados Unidos de América, o en España con la cuestión de constitucionalidad. Sin duda, estos casos poco explorados por el foro y la doctrina jurídica mexicana fortalecieron al amparo como un medio de control jurisdiccional efectivo.

Si bien la interpretación judicial ha incidido positivamente en la conformación del amparo en el tema relativo a las cuestiones políticas, los efectos fueron negativos, ya que, debido a la posición de Vallarta al respecto, se dejó por más de cien años en estado de indefensión a los ciudadanos y sus derechos políticos. No sería sino hasta la instauración del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, que los derechos políticos contaron con un medio de protección ante cualquier posible violación.

La intención de revertir un criterio tan poco favorable para la seguridad jurídica, como lo fue el de la incompetencia de origen, trajo consigo efectos más negativos, ya que de restringirse los alcances del amparo, negando la protección a los derechos políticos, desvirtuó la esencia y fines del juicio de amparo, que durante años previos se había venido edificando. La noción de las cuestiones políticas no justiciables se convirtió, a partir del caso en comento, en una característica propia del amparo, de ahí que resulta determinante conocer de los casos que formaron el criterio referido.

El diseño actual del amparo tiene su base en el modelo esgrimido por sus fundadores, sin embargo, como se ha referido, gran parte de su esencia fue construida mediante las resoluciones dictadas en los casos paradigmáticos anteriormente analizados.

EL PRIMER CONGRESO JURÍDICO NACIONAL: CRÍTICAS Y PROPUESTAS SOBRE EL JUICIO DE AMPARO Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN 1921

Alberto SAÍD*

SUMARIO: I. *Convocatoria*. II. *Los trabajos que se analizan en el presente estudio*.

I. CONVOCATORIA

El 31 de mayo de 1921, por medio de la Orden Mexicana de Abogados, un nutrido grupo de juristas, decidieron que en el seno de los actos que conmemoraron el primer centenario de la consumación de la Independencia en México, convocar a un Congreso Jurídico Nacional en razón de los bruscos e importantes cambios en algunas de nuestras instituciones, de innovaciones en nuestra ley constitucional, y de otros ordenamientos. En su concepto, era menester que todos aquellos que cultivaran la ciencia del derecho hicieran su aporte para el estudio y solución de diversos problemas jurídicos. Indicaban que pasada la excitación política y las luchas armadas, en la Constitución de 1917 se establecieron preceptos que requerían de reforma. Se llegó a mencionar que desde 1918 se envió una iniciativa a las cámaras para reformar el artículo 3o. de la Constitución.

En la convocatoria se externó la urgente necesidad de estudiar y resolver distintos aspectos de derecho —e incluso de hecho— de primer orden, frutos de la Constitución de 1917. Para los convocantes, el nuevo orden jurídico dificultaba la interpretación que realizaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de velar por la ley suprema y por las entonces llamadas garantías individuales, así como mantener a todos los poderes dentro

* Profesor e investigador en la Universidad Panamericana; miembro del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México; investigador del SNI.

de la órbita constitucional. En su sentir, la buena voluntad de los ministros¹ que interpretaban “tan respetable cuerpo” no alcanzaba para resolver bien los juicios de amparo.

Especial preocupación se subrayó sobre la extensión del amparo, en particular, en la suspensión del acto reclamado, pues había llegado a ser un instrumento fácil para detener o desvirtuar los procedimientos judiciales que son la garantía de esos derechos, al grado de expresar: “En ciertos casos por la elasticidad que tiene la ley en la materia, la suspensión del acto reclamado se decreta con garantías que resultan ilusorias, y así se transforma el recurso, que debiera ser respetable, en escudo que protege la maldad y enerva la acción de la justicia”.²

En el texto de la propia convocatoria hubo otros tópicos que no se relacionan directamente con mi artículo, por ello, sólo los menciono: la perturbadora llamada Ley de Relaciones Familiares y el restablecimiento de la libertad de la enseñanza. La convocatoria fue signada por este grupo de juristas: Antonio Pérez Verdía, presidente; Antonio Ramos Pedrueza, Miguel Lanz Duret, Alejandro Quijano, Fernando Noriega, Ramón Prida, Juan B. Tamez, Agustín Garza Galindo, Luis R. Lagos, Genaro Fernández McGregor, Sabás Silva, Juan Marmolejo, Ramón Lanz Duret, Agustín Santamarina, Carlos Robles, Gonzalo Alfaro, Víctor Manuel Castillo, Joaquín Ramón, Rodolfo Robles, Guillermo Obregón jr., Isidro Fabela, Honorato Bolaños, Enrique Landa Berriozábal, Mario Camargo, Ignacio Padilla, Manuel L. Salcedo, Eduardo Preciat Castillo, Nicanor Gurriá Urgell, Demetrio Sodi, Emilio Bullé Goyri, Fernando Puga, Benito Javier Pérez Verdía, Salvador Cortés Rubio y Ernesto Nieto.

1. *Bases y tópicos*

La mencionada Orden Mexicana de Abogados instó a las asociaciones jurídicas, a los colegios de profesores de las escuelas de derecho de la República a la celebración del Primer Congreso Jurídico Nacional para reunirse del 15 al 27 de septiembre de 1921. Los trabajos debían ser inéditos y tener conclusiones concretas. La sistemática se dividió en cuatro secciones. Éstas se encuentran en el programa, y son:

¹ He sustituido a propósito la denominación de magistrado por la de ministro.

² *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, reunido en la Ciudad de México el 14 de septiembre de 1921 y clausurado el 12 de octubre del mismo año, México, Imp. M. León Sánchez Sucs, M, p. 8. De aquí en adelante se cita sólo como *Memorias*.

SECCIÓN I

I. Reformas a la Constitución Política con el fin de organizar la Corte Suprema de Justicia como tribunal que pueda garantizar la rapidez de sus resoluciones y cumplir las funciones técnicas que la Constitución le encomienda.

II. Reforma del artículo 107 de la Constitución Federal, según la experiencia de los últimos años, modificando aquellas de sus fracciones que la práctica ha demostrado ser incompatibles con la buena administración de Justicia.

SECCIÓN II

I. Modificaciones que deben hacerse a la Ley de Amparo en la materia de suspensión del acto reclamado y reglamentación del capítulo séptimo de la Ley vigente.

II. Estudios sobre las reformas que exige el capítulo octavo de la mencionada Ley, que reglamenta la substanciación del juicio de Amparo.

III. Modificaciones que deben introducirse en la substanciación de los Amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia.

SECCIÓN III

I. Estudio sobre las reformas que se han introducido en la legislación civil del Distrito Federal y de los Estados, con posterioridad al año 1884, sobre la organización de la familia, del matrimonio y del divorcio, y juicio crítico de tales reformas.

II. Principios fundamentales que deben servir para la expedición de una Ley del Trabajo que se inspire en bases de equidad y de justicia.

SECCIÓN IV

I. Reformas al artículo tercero de la Constitución en el sentido de garantizar amplia libertad de enseñanza.

II. Reformas al artículo 103 de la Constitución, quitando a los Jueces de Distrito la competencia que les da dicho texto para conocer de los juicios mercantiles.

III. Bases para expedir la Ley Reglamentaria del artículo cuarto de la Constitución Política.

IV. Medios legales encaminados a formar la Barra, asociando en corporaciones reconocidas por la ley, a los abogados de la República.

V. Principios generales sobre la reglamentación del ejercicio de las profesiones por la Federación y por los Estados.

VI. Observancia del principio de reciprocidad internacional, respecto de abogados extranjeros.

VII. Principios generales sobre la reglamentación del ejercicio de la judicatura.³

³ *Memorias...*, cit., pp. 11 y 12.

II. LOS TRABAJOS QUE SE ANALIZAN EN EL PRESENTE ESTUDIO

Son cuatro, y fueron presentados por los señores licenciados Emilio Rabasa, José Mariano Pontón, Luis R. Lagos e Indalecio Sánchez Gavito y Beteta. Incluirán el extracto del texto, del dictamen de la comisión, lectura y discusión y, en su caso, algunos datos biográficos de los participantes.

1. *Participación del licenciado Emilio Rabasa*⁴

Ésta debió haber sido una de las primeras reapariciones públicas de dicho jurista, político, profesor y literato, puesto que regresó de su exilio en 1920. Como lo he dicho en diversas ocasiones, su cercanía con el general Victoriano Huerta dañó su nombre.⁵

⁴ “Rabasa, Emilio, (1856-1930). Jurisconsulto y novelista. Nació en Ocozocauhtla, Chiapas. Hizo los primeros estudios en su hogar y los profesionales en el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, habiendo recibido el título de abogado en 1878. Fue Dip. a la Legislatura de Chiapas en 1881, y director del Instituto del Edo. en 1882. En Oaxaca desempeñó los cargos de juez civil, secretario del gobernador Mier y Terán y diputado a la legislatura local. Radicado en México en 1886, fue sucesivamente defensor de oficio, agente del Ministerio Público, juez, catedrático de economía política en la Escuela de Comercio, etcétera. En 1891 volvió a Chiapas investido con el carácter de gobernador. Al terminar su periodo gubernamental fue electo senador, y ya en la capital de la República atendió algunas cátedras en la Facultad de Leyes y en la Escuela Libre de Derecho. En 1914 se le nombró representante del gobierno en las conferencias de Niágara Falls, y a partir de esa fecha radicó seis años en Nueva York. Fue correspondiente de las Reales Academias Españolas y de Jurisprudencia [sic], así como miembro de diversas agrupaciones científicas y literarias. Novelista y jurista eminente, se le considera el más profundo conocedor del derecho constitucional mexicano de su tiempo”, *Diccionario Porrúa, historia, biografía, y geografía de México*, vol. R-Z, 6a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 28.

⁵ Saíd, Alberto, “Emilio Rabasa «El incondicional de Huerta»”, *Nexos online*, febrero de 2013 (en el aniversario del asesinato del presidente Francisco I. Madero). Con respuesta irónica y desfavorable para Saíd de Antonio Saborit y la réplica de este último hay un comentario *on line*, fuera de texto de este tenor: “Hoy se conmemoran cien años del asesinato de Francisco I. Madero. En torno a la estatua de Rabasa colocada en la SCJN puedo agregar que conforme a fuentes contestes y conformes, la votación de la sesión privada (no oculta sino, recalco, privada) de fecha 9 de agosto del 2003 fue dividida, 5 votos a favor, y 5 en contra. Ante el empate el Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón dio su voto de calidad a favor del asunto tratado. Los ministros que votaron con un sí, son: Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y Mariano Azuela Güitrón. En contra de la colocación de la estatua votaron Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, y Juan N. Silva Meza. Ministro ausente: Sergio A. Valls Hernández. He solicitado a la Corte el contenido de la sesión y el sentido de la votación. La

Un texto breve en torno a Rabasa, pero muy enjundioso, es el escrito por Miguel Ángel Fernández Delgado, bajo el título: *Emilio Rabasa teórico de la evolución constitucional*.⁶ Entiendo que de su obra jurídica son muy importantes estos textos:

- *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa (1955 reedición).
- *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Tipografía de el Progreso Latino, 1906.
- *La organización política de México. La Constitución y la dictadura*, Madrid, Editorial América, circa 1917, con prólogo de Rodolfo Reyes (hay 10a. edición, Porrúa, 2006).
- *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Imprenta Francesa, 1919.

En su intervención, Rabasa aludió a la institución convocante: la Orden Mexicana de Abogados. Al decir de Alejandro Mayagoitia, ella se fundó a partir de mediados de 1917 por Antonio Ramos Pedrueza, Demetrio Sodi, Fernando Noriega, Miguel Lanz Duret, Eduardo Pallares, Gonzalo Alfaro y Juan D. Tamez. Si bien ella fue calificada de reaccionaria, para 1921 el Primer Congreso, al que estoy aludiendo, fue inaugurado por el presidente Álvaro Obregón.⁷

Por ser abogado de fuste, Rabasa arrancó con los trabajos del acto. Una de las preguntas álgidas de su aguda intervención, pues fue hombre elocuente en la palabra tanto hablada como escrita, que espetó a los congresistas, fue: “¿Qué medio puede darse para que la Suprema Corte lea, estudie y resuelva cinco mil negocios que en un año buscan y necesitan su fallo?”⁸ Recordó la existencia de treinta tribunales de justicia en el país, que conocían de las apelaciones de unos trescientos juzgados de primera instancia, y unas noventa salas de los dichos tribunales superiores; anotó en su discurso

respuesta llegará cuando el número de febrero de *Nexos* en línea no sea la página de inicio. Por ello, hoy en este día tan emblemático he escrito el presente comentario”. La respuesta a mi segunda solicitud, en torno al contenido de la sesión privada número 49 ordinaria, celebrada el 9 de agosto de 2004, la recibí por mail el 14 de mayo de 2014. No es el momento ni el lugar de aludir a ella; pero por lo que hace a la autorización de erigir en el edificio de Av. Pino Suarez 2, la estatua de Rabasa digo: la presentación del asunto, la discusión y la votación fueron tan atropelladas como desordenadas.

⁶ México, SCJN, 2006, p. 210.

⁷ Mayagoitia, Alejandro, “Don José Mariano Pontón y Ponce: Un jurista en una época de crisis. Notas para su biobibliografía”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XV, IIJ, UNAM, 2003, pp. 361-411.

⁸ *Memorias...*, cit., p. 20.

que acaso el noventa por ciento de los negocios de aquéllos pasaban a la Suprema Corte de Justicia, arribando por medio del juicio de amparo. La actividad de la Corte le parecía demasiado amplia, pues a ella también llegaban las resoluciones de los juzgados menores y de paz; los juicios de amparo “genuinos” promovidos contra ley y actos de autoridad previstos en el artículo 103 de la Constitución. Incluso, enfatizó: “Es decir, los que fueron motivo y materia del juicio constitucional cuando éste era puro”,⁹ los negocios que le son asignados como tribunal común por el artículo 104, y por último, en revisión o en queja, un grande número de resoluciones dictadas por los juzgados de distrito en las sustanciaciones de juicio de amparo, como la concesión o denegación de la suspensión del acto reclamado, impedimentos y recusaciones, fianzas y contrafianzas.

Rabasa sostuvo que la Constitución de 1917, en su artículo 107, sólo contribuyó al estancamiento de la justicia del más alto tribunal en impartirla. Si el juicio de amparo estaba desbordado, la Suprema Corte de Justicia, también, por la deficiente regulación jurídica de ambos.

La “rabasiana” tesis era: la Corte no es un tribunal, es el poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional. “La función de la Corte es siempre exclusivamente política”.¹⁰ Su medio natural de acción es el juicio de amparo. Por medio de él debe no sólo interpretar la Constitución federal y mantener inviolados sus mandamientos. “La Corte es un poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta: Es un elemento primordial de la vida orgánica de la Nación. Y esto no es un tribunal”.¹¹

Don Emilio insistía en que todo poder tiene como condición de existencia la unidad, y si se divide el resultado es la anarquía. Si el Poder Legislativo labora en dos cámaras es en unidad de función. En el Ejecutivo en los gobiernos parlamentarios, siempre siguiendo a Rabasa, la unidad no es esencial, pero en el México que escribió nuestro autor: “Dividir el Poder Judicial no es fraccionarlo, sino crear varios poderes judiciales, la creación de salas es crear varios tribunales”.¹²

En torno a la división de la Suprema Corte de Justicia en salas, consideró que le impedía llegar a la unidad de criterios, y ello conllevaría a incoherencias en las interpretaciones constitucionales. Sobre el mero criterio “aritmético” de sumar cinco ejecutorias para formar jurisprudencia Rabasa fue irónico.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibidem*, p. 22.

Con grande pasión fustigó:¹³

Pero si hemos hecho ya el rebajamiento del sistema federal que soñaron los leales constituyentes de 1824 y 1857, si necesitamos ya *consentir en que la justicia ha de tener su última palabra en un tribunal central, salvemos dos instituciones más altas que el recurso corrompido arrastra consigo*¹⁴ y cuya ruina será el desconcierto de la vida y las organizaciones nacionales: el juicio de amparo y el Poder Judicial: devolvamos al amparo su dominio propio y su vigorización, y a la alta Corte su autoridad única y su dignidad de Poder soberano.

Emilio Rabasa creyó encontrar la solución en la Corte de Casación y en los tratadistas franceses que la sustentaron, pero también en seguir el ejemplo de la Suprema Corte de Justicia norteamericana.

Así, pidió:¹⁵

Restauraremos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación al poder que, como medio del vigoroso juicio de Amparo garantiza el derecho individual como sagrado, la independencia de los poderes como base de los sistemas de gobierno, la separación de poderes como esencia de las libertades públicas y lejos de ella, sin conexión con ellas, sin semejanza con ella, creemos un tribunal general de casación con sus funciones propias con sus recursos depurados.

Finalizó su intervención con una propuesta de una especie de colegiación obligatoria en asociaciones jurídicas como la Orden Mexicana de Abogados.

A. Dictámenes de la Comisión en torno a la propuesta de Emilio Rabasa

La Comisión se integró por los licenciados Miguel S. Macedo, Demetrio Sodi y Manuel Rueda Magro. La mayoría de la Comisión no aceptó la creación de un tribunal de casación. Cinco fueron las causas de fundamentación:

Primera. El solo funcionamiento de la citada corte de casación, con sus facultades privativas daría “al traste” con el sistema federal mexicano.

Segunda. La corte de casación, necesariamente tendría que ser parte del Poder Judicial, lo que dividiría a tal poder.

Tercera. Perdería su majestad y eficacia el juicio de amparo en la materia civil y penal, lo que es una garantía.

¹³ *Idem.*

¹⁴ En negritas en el documento original.

¹⁵ *Memorias...*, *cit.*, p. 25.

Cuarta. Los asuntos de la corte de casación serían un inagotable surtidor de asuntos de la Corte de amparo.

Quinta. Los reparos que el ministro Vallarta puso en su día para conocer de amparos civiles por vulnerar la soberanía de los estados, al no haber texto expreso, para esos días (los del Congreso) ya estaba resuelto. Se recordó la amplia discusión que en esa materia se dio.¹⁶ Hubo una minoría que votó por la creación del tribunal general de casación, compuesta por los licenciados Manuel Herrera y Lasso, Luis R. Lagos, Pedro Lascuráin, José María Gurría Urgel, Genaro Fernández Mac-Gregor, Miguel S. Macedo, Querido Moheno, Antonio Pérez Verdía F., Romeo Ortega, Carlos Díaz Dufoo y Sabás Silva. El propio licenciado Emilio Rabasa hizo una réplica.

Su triunfo lo tuvo en los votos finales del Congreso. El primero de los resolutivos dice a la letra:¹⁷

El Congreso apoya la idea de la creación de un tribunal federal de casación para conocer de las quejas sobre la inexacta aplicación de la ley hecha por los tribunales, quedando segregada esta materia de los objetos del juicio de Amparo. Lic. Emilio Rabasa.

2. Las propuestas del licenciado José Mariano Pontón

Los datos vitales del dicho los tomo de benedictino trabajo, de mi buen amigo y colega, Alejandro Mayagoitia, titulado: *Don José Mariano Pontón y Ponce. Un jurista en una época de crisis. Notas para su biobibliografía*.¹⁸

Don Mariano, en cuya familia hubo letrados, nació el 15 de enero de 1861. En 1877 ingresó al Seminario Palafoxiano y, en 1880, al Colegio del estado. Su práctica (pasantía) se verificó con don Luis Gómez Daza y don Félix Béistegui. Fue profesor de derecho romano en el Seminario Palafoxiano, y en 1893 ocupó una cátedra en el Colegio del estado.

En sus primeros años de ejercicio profesional fue juzgador en Tlaxco, Tlaxcala, y en Puebla fue diputado local tres veces. En 1911 fue secretario general de gobierno, y magistrado del Tribunal Superior durante el gobierno del general Miguel Palencia (1933-1935). En su desempeño docente ejer-

¹⁶ Véase al enjundioso libro *Recurso de amparo. Inteligencia del artículo 14 de la Constitución federal por los licenciados Vallarta, Martínez de Castro, Bautista, Guzmán, Lancaster Jones y Sánchez Gavito*, México, Imprenta Francisco Díaz de León, 1879, p. 229. La publicación la realizó Indalecio Sánchez Gavito, padre.

¹⁷ *Memorias...*, cit., p. 15.

¹⁸ Ya citado en la nota 7 del presente.

ció labores en torno a la historia del derecho. El licenciado Pontón falleció en la Ciudad de México el 9 de junio de 1946, y fue sepultado en el Panteón Español. Se retoma su participación en el Congreso que nos ocupa, para decir que ella se denominó *La organización de la Corte y el juicio de amparo*. Diez fueron sus conclusiones:¹⁹

Primera. Necesidad de reformar el artículo 94 de la Constitución para aumentar el número de ministros, uno por cada entidad federativa y otro por el Distrito Federal.

Segunda. Solicitó la modificación para el sistema de elección de ministros en el sentido de que la designación la realizarán los Ejecutivos de la Federación y de los estados a propuesta de las corporaciones de abogados.

Tercera. Pugnó por la adición del artículo 95 constitucional, con el requisito para ser ministro (el autor usó el término “magistrado”), pues debería haberse desempeñado por cuando menos cinco años, con aceptación y crédito en las funciones judiciales, o que el candidato fuera de notoria reputación científica.

Cuarta. La Corte debía funcionar en pleno y en acuerdo secreto.

Quinta. Habrían de evitarse las demoras que para ese tiempo sufría la tramitación del juicio de amparo.

Sexta. Solicitó la derogación del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución, que se entiende al concatenarse con la siguiente conclusión.

Séptima. Debían por consecuencia derogarse las fracciones II, III, IV y V del artículo 107, en cuanto se refiere a la procedencia del amparo en juicios civiles, y IX, que lo hizo extensivo a todos los actos civiles fuera de juicio y a los ejecutados por cualquier otra entidad distinta de la judicial.

Octava. Debía reformarse la fracción I del artículo 55 de la Ley Reglamentaria de Amparo, para fijar el criterio que había de regir en las suspensiones.

Novena. Instó por la reforma de los procedimientos prescritos en los artículos 79 y 80 de la Ley Reglamentaria de Amparo.

Décima. Pidió la derogación de las fracciones II, IV y VII del artículo 107 de la Constitución, que se referían al amparo en negocios civiles, y a las disposiciones que establecieron el juicio de amparo directo ante la Corte.

El Congreso votó favorablemente por muy pocas de las propuestas del licenciado José Mariano Pontón, entre las que se encuentran la reforma a la fracción I del artículo 55 de la Ley de Amparo, en el sentido de que la

¹⁹ *Memorias...*, cit., pp. 29 y 30.

suspensión del acto reclamado sólo se decretara cuando de ejecutarse dicho acto quedara sin materia el amparo.

3. *La organización de la Suprema Corte por el licenciado Luis R. Lagos*

Según las remembranzas de la hija del congresista ponente, doña Eva Angélica de Jesús Lagos Romo,²⁰ aquél nació el 27 de abril de 1888 en Cozamaloapan, Veracruz, en el seno de una familia cristiana. Muy pronto quedó huérfano y fue enviado con su primo hermano, don Manuel Peniche, quien lo internó en el Colegio Francés Furnier, en donde con excelente aprovechamiento terminó sus estudios elementales. Después de finalizar el bachillerato eligió la carrera de ingeniero civil. Tras una convalecencia retornó a sus estudios universitarios, pero en la carrera de derecho. Sustentó su examen en la Universidad Nacional de México, el 25 de mayo de 1912, donde muy pronto fue maestro.

En 1914 se casó con doña Elena Romo, con quien procreó cinco hijos. Tras enviudar se unió nupcialmente con doña Lucila Gómez. En el desempeño de su profesión fue jefe del departamento legal de la Compañía de Petróleos El Águila. Con el mismo encargo, durante veinticinco años sirvió a la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S. A. Fue profesor en la Escuela Libre de Derecho (del curso teórico de procedimientos civiles). Fue miembro fundador de la Barra Mexicana de Abogados, llegando a la presidencia. Falleció el 11 de octubre de 1954 de un infarto. Su biblioteca la legó a la Escuela Libre de Derecho. El acto se formalizó el 31 de enero de 1976. Con relación a su ponencia en el Primer Congreso Jurídico Nacional, el licenciado Lagos enfatizó que un grupo selecto de intelectuales como Justo Sierra, Francisco Bulnes, Pablo Macedo, Emilio Pardo y José María Gamboa presentaron en 1893 ante la Cámara de Diputados una iniciativa para implantar la inamovilidad del Poder Judicial.

La iniciativa no tuvo éxito; mas en el sentir del licenciado Lagos quedaron los brillantes discursos de sus autores. Remembró que de allí surgió la frase del maestro Justo Sierra tan citada como recordada: “El pueblo tiene hambre y sed de justicia”:

²⁰ En “Datos de la vida del Sr. licenciado Don Luis R. Lagos. Que su hija Eva proporciona a la licenciada Laura Trigueros para la Escuela Libre de Derecho el día 28 de mayo de 1984”, *Revista de Investigación Jurídica*, México, año 8, núm. 8, vol. I, 1984, pp. 115-118.

El único sistema viable en países como el nuestro, en que solo duran las dictaduras que procuran guardar las formas, es el que asegure la mayor independencia del Poder Judicial: y esto se consigue reformando la Constitución para que las faltas absolutas de los Ministros de la Corte sean suplidas por los Magistrados de Circuito y los de éstos por los Jueces de Distrito por resolución de la misma Corte. Los Jueces de Distrito serán nombrados por la Corte, y ninguno de los funcionarios mencionados podrá ser removido si no es por sentencia judicial.²¹

El Congreso no votó de manera favorable las propuestas del licenciado Luis R. Lagos.

4. *La creación de una Escuela Judicial planteada por el licenciado Indalecio Sánchez Gavito y Beteta*

Lo primero que destaco es que el genearca de la familia fue el jurista y empresario español Indalecio Sánchez Gavito²² (casado con doña Antonia Beteta y Pavón), quien no sin razón se confunde con su hijo Indalecio Sánchez Gavito junior (el ponente al Congreso tantas veces citado). A partir de la muerte de su padre, ocurrida en Nueva York el 25 de diciembre de 1918, suprimió el “hijo”, o *senior*, en su nombre. Su familia materna contó con muchos abogados. Su abuelo (padre de su madre) fue el licenciado Francisco María Beteta y Cervantes, quien a su carrera periodística y política adunó sus quehaceres en el foro de Guatemala, de donde era natural.²³ Y en el de México, desde 1829. Su tío abuelo carnal fue presidente de la República y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (me refiero al licenciado José Ignacio Pavón y Jiménez). Además, los dos hermanos varones, que llegaron a edad adulta, de don Indalecio Sánchez Gavito y Beteta, además de empresarios, de algunas intervenciones políticas, ejercieron en la curia mexicana. Sus nombres fueron: Manuel y Vicente.

²¹ *Memorias...*, cit., p. 47.

²² Estudio introductorio del libro *Teoría del amparo del licenciado Indalecio Sánchez Gavito, 1897*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

²³ Saíd, Alberto, *Microhistoria, genealogía e historia. El caso de la familia Beteta 1653-1997*, México, edición del autor, pp. 98-104.

Indalecio nació el 19 de abril de 1869 en la Ciudad de México,²⁴ y contrajo matrimonio con doña Elena Piña Aguayo (dama perteneciente a antiguas familias mexicanas).²⁵

Indalecio falleció trágicamente en fecha cercana al 4 de julio de 1937, cuando contaba con 71 años de edad en el Pasaje Borda, ubicado en Bolívar 16, Centro Histórico de la Ciudad de México.²⁶

Su nombre y el de sus hermanos se encuentran en la lista que en tiempos de Carranza formó la enorme nómina de los responsables de los asesinatos de Madero y Pino Suárez, y del cuartelazo Reyes-Huerta. Venustiano Carranza pensó en enjuiciar a ellos conforme una disposición jurídica de la época de Benito Juárez, conocida como la Ley del 25 de enero de 1862.²⁷ Es por ese motivo que vivieron en Nueva York algunos años los miembros de la familia Sánchez Gavito y Beteta. Indalecio, hijo, mantuvo relación con las fuerzas vivas del antimaderismo y del anticarrancismo por muchos años.²⁸

En el trabajo presentado por el licenciado Indalecio Sánchez Gavito y Beteta en el Primer Congreso Jurídico Nacional, externó que era menester pugnar por la respetabilidad del cuerpo que impartía la justicia, y no bastaba la inamovilidad judicial encargada al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo, y propuso la creación de la carrera judicial por medio de un plan de estudios especial en las escuelas de derecho. El plan sería autónomo, y no correspondería al del abogado, pues además de tener esta calidad era menester el adiestramiento de los jóvenes en el despacho de las causas y formar un gremio selecto; para poder ingresar a tal escuela se requería de calificaciones mínimas y ser calificado por el director de aquélla, asistido por dos profesores. Al obtener el título respectivo, estos “doctores en leyes” tendrían

²⁴ Y bautizado el 22 de abril de ese año en el Sagrario metropolitano con este nombre Indalecio Crescencio José María de la Luz Francisco de Paula Sánchez-Gavito Beteta. Disponible en: <http://gw.geneanet.org/sanchiz?lang=es&p=Indalecio&n=sanchez+gavito+Beteta> (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

²⁵ Familia Cuevas, folios 47 y 48, del t. III, en Ortega y Pérez Gallardo, Ricardo, *Historia genealógica de las familias más antiguas de México*, México, Imprenta de A. Carranza e hijos, t. III, 1910.

²⁶ El acta de defunción respectiva indica las causas del fallecimiento: “heridas de proyectil de arma de fuego en la región temporal”, disponible en: www.ancestry.com (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

²⁷ La lista completa contra quienes se dictó auto de aprehensión está recogida en la obra Calixto, Maldonado R., *Los asesinatos de los señores Madero y Pino Suárez como ocurrieron*, México, edición del autor, 1922, pp. 44-46.

²⁸ Véase la carta del 29 de noviembre de 1921 que escribe Toribio Esquivel Obregón en: Blanco, Mónica, *Desde el exilio: correspondencia de Toribio Esquivel Obregón, 1914-1924*, México, INEHRM, 2005, p. 441.

derecho a ocupar la primera vacante de secretario y a ir ascendiendo por riguroso escalafón cuando hubiera vacantes. Dejó fuera de tal sistema de designación a los ministros de la Suprema Corte de Justicia por su carácter eminentemente político. En su concepto, debían elegirse del grupo de salas de toda la República. En este sistema de designación de juzgadores no tendría intervención ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo.

Los congresistas del acto al que nos hemos venido refiriendo no obsequiaron a don Indalecio Sánchez Gavito y Beteta con su voto favorable.²⁹

²⁹ El Congreso contó con una comisión permanente formada por los licenciados Ignacio Bravo Betancourt, Víctor Manuel Castillo, Aquiles Elorduy, Genaro Fernández Mc.Gregor, Nicanor Gurria Urgell, Ricardo Guzmán, Manuel Herrera y Lasso, Paulino Machorro y Narváez, Fernando Noriega, Guillermo Obregón, Teófilo Olea y Leyva, José Mariano Pontón, Ramón Prida, Alejandro Quijano, Emilio Rabasa, Antonio Ramos Pedrueza, Salvador T. Reynoso, Manuel Rueda Magro, Indalecio Sánchez Gavito y Beteta, Luis Sánchez Pontón, Juan Tamez y Alfonso Toro.

II. EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN

EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Fabián María AGUINACO BRAVO*

Abordar el estudio del juicio de amparo en nuestros días exige, más que edificar una estructura doctrinal, examinar una institución jurídica que debe tutelar y garantizar la plena eficacia de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Para el debido conocimiento de la institución jurídica denominada amparo, nacida en México en 1847, es conveniente asomarnos a los textos constitucionales y legales —así sea en sus rasgos esenciales—, que en los siglos XIX y XX le dieron origen y una fisonomía propia.

En el camino que empezamos a recorrer encontramos el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo año. En ella se declararon en vigor el acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y el 24 de octubre de 1824. En su apartado III, expresa: “Que el acta constitutiva y la Constitución federal, sancionada en 31 de Enero y 4 de Octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República”. Más adelante, en su artículo 5o. previene que: “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”. Sigue diciendo, en el artículo 25, que:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose di-

* Presidente de la Barra Mexicana de Abogados 2005-2007; profesor en la Universidad Iberoamericana en la cátedra de amparo.

chos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

El referido artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fijó los principios rectores de la instancia de garantía que ampara, y que en términos generales aún se conservan, a saber: 1) la competencia para conocer del juicio se asignó a los tribunales de la Federación; 2) el medio para hacer efectivos los derechos del hombre tutelaba a cualquier habitante de la República, independientemente de su nacionalidad o condición; 3) el medio tutelar recoge un principio de universalidad e igualdad; 4) la institución procedía contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya de los estados, con exclusión de las autoridades judiciales; 5) el juicio tendría como efecto amparar al promovente en el ejercicio y conservación de sus derechos; 6) el amparo concedido sólo producía efectos en el caso particular sobre que verse la queja, sin hacer una declaración general.

Del texto de las normas constitucionales transcritas se desprende que la institución del amparo surgió con la finalidad de proteger y garantizar los derechos del hombre, contra los actos arbitrarios de las autoridades públicas. Resulta oportuno mencionar que los derechos del hombre no formaban parte necesariamente del texto constitucional.

Para hacer práctico el propósito del artículo 4o. del Acta de Reformas de 1847, José María Lafragua y otros diputados del Congreso presentaron en 1848 un proyecto que enumera los derechos del hombre. En 1849 un grupo de diputados elaboraron el proyecto de “Ley sobre cuáles sean los tribunales de amparo de que habla el artículo 25 del acta de reformas, sus atribuciones y el orden de substanciación en los recursos”. Estos documentos quedaron en meros proyectos.

Por las vicisitudes que atravesaba la República¹ a mediados del siglo XIX (la restauración de la Constitución de 1824 en plena guerra con Estados Unidos, el desorden provocado por el cambio de régimen, la paralización del funcionamiento del gobierno, las disputas por el poder, los problemas hacendarios y una economía desvertebrada)² fue breve la vida del Acta

¹ En sus tres primeras décadas de vida independiente, la nación tuvo que hacer frente a las amenazas externas: en 1829, el intento de reconquista; en 1836, la guerra de independencia de Texas; en 1838, la guerra con Francia, y la invasión norteamericana de 1846-1848.

² La reseña de la época la hizo Benito Juárez, presidente interino constitucional de la República, con estas palabras: “Creo de mi deber dirigiros la palabra para excitaros á que redobléis vuestros esfuerzos á fin de poner término a la anarquía, restableciendo el imperio

Constitutiva y de Reformas de 1847; pero tuvo el mérito de consolidar el sistema federal, y al propio tiempo, se ubica como un antecedente claro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, que en su sección I de su título primero da reconocimiento a los derechos del hombre, proclamando en su artículo 1o. que “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. En los artículos siguientes, del 2 al 28, va mencionando cuáles son los derechos del hombre o garantías, como indistintamente los llama. En su artículo 29 determina la suspensión de las garantías otorgadas en la Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre.

La referida Constitución Política de 1857, en su artículo 101, asignó a los tribunales de la Federación la facultad expresa para resolver toda controversia que se suscite: I) por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II) por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y III) por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Seguidamente agregó (artículo 102) que:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare,

Con lo cual reprodujo parcialmente la fórmula Otero del artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

de la legalidad, única garantía de una paz duradera en nuestro país, único valladar que se puede oponer á las ambiciones bastardas, de los que han fundado su bienestar en los abusos y elegido la escala de los motines, para ascender á los altos puestos de la República. Fuera de la Constitución que la Nación se ha dado por el voto libre y espontáneo de sus representantes, todo es desorden. Cualquier plan que se adopte, cualquiera promesa que se haga saliéndose de la ley fundamental, nos conducirá indefectiblemente a la anarquía y a la pérdida de la patria, sean cuales fueren los antecedentes y la posición de los hombres que la ofrezcan”. Palacio del Gobierno Nacional en Veracruz, a 29 de diciembre de 1858. Informes y manifestos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821 a 1904. México, Imprenta del Gobierno Federal, Colección Digital de la UANL, 1905, t. III, pp. 417 y 418.

A diferencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución de 1857, en su artículo 101, hizo procedente el juicio de amparo contra violaciones cometidas por cualquier autoridad, sin excluir a las de carácter judicial.

No cabe duda, pues, que la vía jurisdiccional viene a ser el medio objetivo que el Congreso Constituyente de 1856-1857 escogió para garantizar a las personas la observancia y cumplimiento de los derechos fundamentales que reconoce. Su aceptación en la sociedad se expandió rápidamente bajo el nombre de “juicio de amparo” tanto por las palabras que el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 empleó y la misma Constitución de 1857 en su artículo 102 utilizó, vocablos que recibimos de la práctica gubernativa y judicial referidas a personas distintas y precedentes de épocas sucesivas en el virreinato.³ Viene al caso apuntar que el término “amparo”, sostiene Andrés Lira, “tiene en el uso común un significado que parece mantenerse inalterado a lo largo de centurias. Significa, como se sabe, la protección o defensa frente a agravios actuales o inminentes”.⁴

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 102 de la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión expidió las leyes reglamentarias respectivas. En seguida, me ocupó de ellas. Fue la “Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal para los juicios de que habla el artículo 101”, del 30 de noviembre de 1861, la primera expedida por el Congreso de la Unión para regular el juicio de amparo. Este ordenamiento regula el juicio de amparo en tres instancias, y contempla el difícil problema del procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

Ya que estamos abordando la Ley de 1861, nos parece oportuno destacar que su artículo 11 introdujo la fórmula, aún conservada por los tribunales federales, que dice “La Justicia de la Unión ampara y protege a...”. Su utilización en los puntos resolutivos de las sentencias protectoras es ahora imprescindible, y aunque no existe ningún texto legal que imponga su uso, cualquier variación o innovación en la fórmula se rechaza de inmediato, seguramente por la adhesión, en general, a una concepción mágica entre el lenguaje y la realidad jurídica.

La Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, del 20 de enero de 1869, expedida poco después de restaurada la República, que abrogó la de 1861, estructura el juicio de amparo en dos instancias neces-

³ Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

⁴ *Ibidem*, p. 1.

rias: la primera ante el juez de distrito, y la segunda ante la Suprema Corte de Justicia, que recibe el nombre de “revisión”, y se abre de oficio.

A diferencia de la Ley de 1861, que concedía tres días a la autoridad responsable para que diera cumplimiento al fallo antes de que el juez de distrito la requiriera, el nuevo ordenamiento reduce el plazo a veinticuatro horas para que la responsable cumpla con lo dispuesto por la sentencia.

Pudiera parecer de poca importancia, si se considera aisladamente, el nuevo plazo de veinticuatro horas a la autoridad responsable para dar cumplimiento a la sentencia. Pero lo cierto es que las disposiciones de esta naturaleza son las que han pretendido hacer de la ejecución de las sentencias de amparo, cuando menos en la ley, un procedimiento breve y sencillo.

Colmando el silencio de la Ley de 1861, establece que “el efecto de una sentencia que concede el amparo, es que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución” (artículo 23), con lo que desapareció la duda que pudo haber acerca del efecto que producía un fallo protector con relación a los actos reclamados y frente a las autoridades responsables.

La Ley de 1869 fue abrogada por la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857, promulgada el 14 de diciembre de 1882.

Al igual que la Ley abrogada de 1869, la Ley Orgánica de 1882 prescribe en su artículo 45, que el efecto de la sentencia que concede el amparo es que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución. Una de las aportaciones relevantes de la ley fue sin duda el que por primera vez se reservara un capítulo especial al problema de la ejecución de las sentencias de amparo, que en la especie fue el VIII.

En dicho capítulo VIII de la Ley Orgánica de 1882 se autoriza el uso de la fuerza pública como un medio para que el juez logre el cumplimiento de la sentencia. Cabe observar que en los dos ordenamientos que le sucedieron (1897 y 1908) se suprimió lo dispuesto en el artículo 50, que autoriza el auxilio de la fuerza pública para llevar a debido efecto la ejecutoria.

Probablemente la inclusión del uso de la fuerza pública se debió al clamor general de fortalecer la posición del juez de distrito para que contando con determinados auxilios, no quedaran como letra muerta y burladas las ejecutorias de amparo, y al mismo tiempo para hacer del juicio de amparo un eficaz instrumento restaurador de las garantías individuales violadas.

En sustitución de la Ley de 1882 viene el Código de Procedimientos Federales en el Ramo Civil, expedido y promulgado el 6 de octubre de 1897, por el presidente de la República en ejercicio de autorizaciones especiales. En el título II del libro primero regula el juicio de amparo (artículos 745 a

849). Habla de la ejecutoria de las sentencias en términos similares a la Ley de 1882, pero introduce como novedad la legitimación de cualquier tercero que se considere perjudicado por exceso en la ejecución de la sentencia, para que ocurra en queja ante la Suprema Corte (artículo 833).

El Código Federal de Procedimientos Civiles, del 26 de diciembre de 1908, que abrogó el Código de 1897, en su capítulo VI de su título II, traza el procedimiento conforme al cual debe sustanciarse el juicio de amparo. Es del mismo tenor que su antecesor, tocante a la materia de la ejecución, aunque introduce como novedad en su artículo 781, que ningún expediente de amparo por actos contra la vida, contra la libertad individual o por alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución federal, podrá mandarse archivar, sino hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplida. Vale señalar que las leyes de 1869 y 1882 llaman al procedimiento judicial “recurso”, aunque con posterioridad se abandonó el vocablo para utilizar el de “juicio”.

Con motivo del triunfo de la Revolución iniciada en 1910, el primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza declaró abierto el periodo de sesiones del Congreso Constituyente, y previo a la entrega del proyecto que iba a discutirse, leyó un informe en donde analizó la función del Poder Judicial y explicó las modificaciones que proponía. Al respecto, dijo: “Uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que han carecido hasta hoy”. Más adelante, sostuvo:

Más desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad.

Y agregó: “La Constitución de 1857 hizo, según antes he expresado, la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales; pero, con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias...”.

Del mismo modo que su antecesora, la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 confirma la vía jurisdiccional para garantizar y hacer efectivos los derechos del hombre que proclama,

repitiendo casi a la letra en su artículo 103 la disposición correlativa de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”. Después, en su numeral 107, en lo conducente, dispone: “Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley”.

El citado artículo 107 de la Constitución Federal de 1917 estructura la vía jurisdiccional del amparo en dos procedimientos: el amparo biinstancial y el juicio de amparo en única instancia o directo ante la Suprema Corte. En el primer caso, el amparo biinstancial o indirecto, el texto de la fracción IX regula el proceso de amparo ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio. Además, dispone que el juicio de amparo ante el juez de distrito se compone de dos instancias: la primera ante el juez de distrito y la segunda ante la Suprema Corte, que recibe el nombre de “revisión”, y se abre a petición de parte agraviada, dentro del término que fije la ley.

Conviene tener presente que el texto original de la fracción IX del artículo 107 constitucional rezaba así, en su primer párrafo:

Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe, de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibéndose en ellas las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

Viene al caso apuntar que la referida fracción IX del numeral 107 constitucional no menciona los vocablos “amparo indirecto”, y mucho menos “biinstancial”, pues sólo precisa que el amparo se pedirá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutar.

Una última cuestión por tratar se refiere a la primitiva fracción X del artículo 107 constitucional, que no establecía las características o peculiaridades de la procedencia y alcance de la suspensión de los actos reclamados, dejando, por consecuencia, a la ley reglamentaria el señalamiento de tales elementos.

Ahora, en el interregno del primero de junio de 1917, en que quedó instalada la Suprema Corte de Justicia conforme al artículo 5o. transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 (*sic*)⁵ de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919 (debía entrar en vigor el día de su publicación, conforme a su artículo primero transitorio, aunque en realidad cobró vigencia el 25 de octubre, en razón de que hasta este día se completó su publicación, pues se había hecho por partes en los diarios oficiales del 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919), se aplicaron las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 para la sustanciación de los juicios de amparo, en la medida en que resultaran compatibles con el artículo 107 constitucional.

En ejercicio de sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 (*sic*) de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919, que reglamentó las importantes reformas al juicio de amparo que introdujo el artículo 107 de la Constitución federal, como viene a ser el juicio de amparo directo e indirecto, franqueó el acceso del tercero perjudicado, como sujeto procesal, al juicio promovido contra actos de autoridades administrativas, al reglamentar la ejecución de las sentencias de amparo, establece dos procedimientos distintos según se trate del juicio de amparo biinstancial o del juicio de amparo en única instancia ante la Suprema Corte. En este último caso (artículo 124), si dentro de las veinticuatro horas siguientes a las en que la autoridad responsable hubiese recibido la ejecutoria, ésta no quedaba cumplida o en vías de ejecución, la Suprema Corte, a petición de cualquiera de las partes, requeriría a dicha autoridad para que en un plazo perentorio la cumplimente, y si a pesar del requerimiento, aquélla no lo hiciere, la Suprema Corte la consignará para que se proceda en su contra, y comunicará su resolución al superior jerárquico de la autoridad responsable a fin de que inmediatamente provea al cumplimiento de la sentencia, siguiéndose la misma regla cuando el cumplimiento de la ejecutoria se retarde con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en su ejecución. Tratándose del juicio de amparo promovido ante el juez de distrito, cuando

⁵ Indudablemente, se trata de un error tipográfico la cita del artículo 104, pues en el cuerpo de la ley se menciona correctamente el artículo 107.

dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la sentencia, ésta no quedaba cumplida o en vías de ejecución, el juez de distrito requeriría al superior inmediato de dicha autoridad para que hiciera cumplir la sentencia, y si la autoridad ejecutora no tenía superior, el requerimiento se entendía con ella misma, y si a pesar de este requerimiento la ejecutoria no se obedecía, la Suprema Corte de Justicia ejercitaría la facultad que le confiere la fracción XI del artículo 107 constitucional (según su texto original, que actualmente es la fracción XVI), separando de su cargo a la autoridad responsable y consignándola penalmente. Sólo cuando se reclamaban actos contra la vida, contra la libertad individual o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, el expediente no se podía mandar archivar, sino hasta que la ejecutoria quedara enteramente cumplida, ya fuera dictada por la Suprema Corte o por el juez de distrito.

Por lo demás, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 (*sic*) de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919, es clara al precisar que corresponde al juez de distrito el conocimiento y sustanciación del juicio de amparo contra leyes o actos de la autoridad (artículo 70); que las sentencias de los jueces de distrito pronunciadas en los juicios de amparo podrán ser revisadas a instancias de la parte que se considere agraviada, debiendo pedirse la revisión ante el mismo juez de los autos o directamente a la Suprema Corte (artículo 86); que interpuesta la revisión, el juez la remitirá a la Suprema Corte (artículo 89); que la Suprema Corte resolverá el recurso (artículo 90). Además, en su artículo 53 determina que la suspensión del acto reclamado en los casos de la fracción IX del artículo 107 constitucional se decretará de oficio o a petición de parte agraviada.

El 10 de enero de 1936, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* para entrar en vigor el mismo día, la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que con todas sus reformas y adiciones estuvo en vigor hasta el 2 de abril de 2013. Al día siguiente entró en vigor la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo primero transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al 2 de abril de 2013.

Son abundantes las obras y ensayos que se ocupan de la Ley de Amparo de 1936, de sus múltiples reformas y adiciones. Podemos convenir, aunque tan solo sea a los efectos de este ensayo, que la diversidad de obras se debe a una manera de comprender los derechos fundamentales y su garantía en el marco de la Constitución. Pero no nos engañemos, muchas veces los resultados académicos y resoluciones judiciales no se han ajustado a las transformaciones de la sociedad y a los reclamos de justicia en general.

Dentro de la historia de las transformaciones constitucionales,⁶ parece claro que a partir de la primavera de 2011⁷ la Constitución mexicana cobija, como una decisión de fines del Estado, el reconocimiento de los derechos humanos, así como las garantías para su protección y su reparación por violaciones. Se trata, sin duda alguna, del cambio constitucional en materia de derechos fundamentales más importante de las últimas décadas. De ello surge un nuevo paradigma,⁸ y con él una nueva visión en el actuar del Estado, que exige de todos (autoridades y particulares) el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional, que comprende al artículo 1o., se plantea el nuevo paradigma que determina el objeto de protección: los derechos humanos de todas las personas, así como las garantías para su protección. Una consecuencia importante se desprende de esta concepción: el tercer párrafo alude a las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos y deberes de reparación por violaciones.

Es oportuno mencionar que la reforma al artículo primero constitucional coincide con el sentido de las reformas a los artículos 103 y 107 del mismo ordenamiento, del seis de junio de 2011, que estructuran y dan forma al juicio de amparo como un mecanismo de garantía constitucional de carácter jurisdiccional de los derechos humanos.

En efecto, se trata de una reforma constitucional del seis de junio de 2011⁹ y la posterior del diez del mismo mes y año,¹⁰ así como la expedición

⁶ *Los derechos humanos son la cuestión vertebral del orden constitucional*. Lozano, José María. *Tratado de los derechos del hombre. Estudio de derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de garantías de 20 de enero de 1869*, 2a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1972, título II.

⁷ Decretos de reformas constitucionales publicados en los *diarios oficiales de la federación* correspondientes al 6 y 10 de junio de 2010.

⁸ Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

⁹ Se modifica la denominación del capítulo primero del título primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102, y el inciso g de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Reforma del artículo 94, para modificar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorpora un nuevo párrafo para quedar en séptimo lugar, y se incorpora otro nuevo

de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al 2 de abril de 2013. Allí se proponen, desde luego, cambios a la institución del amparo. Algunos son estimulantes, como la procedencia del juicio de amparo, no sólo contra normas y actos de las autoridades que violen derechos humanos, sino también procede contra las omisiones, amplía el concepto de autoridad responsable, la promoción del juicio de amparo abarca la afectación a un interés legítimo individual o colectivo, excepto cuando se trate de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, la consideración de los particulares como autoridades responsables cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, el amparo directo adhesivo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en tanto que otras reformas dejan en pie las pesadas instituciones procesales con desmerecimiento de las de carácter sustantivo. A ello habrá que añadir, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su función jurisdiccional y competencial que la carta fundamental de la República le confiere, no ha logrado construir una teoría constitucional garantista, pacífica, de los derechos humanos. En este sentido, coincido con la afirmación de Francisca Pou Giménez¹¹ en relación con el nuevo juicio de amparo: no es “ni tan nuevo ni tan protector”.

Frente a este panorama, nos preguntamos acerca del futuro del juicio de amparo: ¿constituye la vigente Ley de Amparo en su funcionamiento actual un instrumento eficiente de protección jurisdiccional que colme las necesidades de justicia de la sociedad contemporánea en su conjunto? Un primer intento por contestar la interrogante nos lleva a responder negativamente.

Esta idea la sustenta el hecho de que el juicio de amparo, como único instrumento de control constitucional y un mecanismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos, no responde a los reclamos de justicia de la sociedad en general. Ni la ley ni su interpretación jurisprudencial por los tribunales federales han impulsado los desarrollos sustantivos y procesales más innovadores; por el contrario, se ha convertido en un valladar que dificulta el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva que garantizan el artículo 17 constitucional y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

párrafo para quedar en noveno lugar. Se reforma el artículo 103. Se reforma el artículo 104. Se reforma el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso *a* de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso *a* de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, 2014.

Sobre el particular, me parece razonable afirmar que independientemente de lo persuasiva que pudo ser la exposición de motivos relativa a que con la nueva Ley de Amparo se propone “eliminar tecnicismos y formalismos que dificultan el acceso al juicio de amparo”, esta aseveración tiene poca fuerza cuando nos referimos a las materias importantes que en seguida menciono. La primera de éstas es que, no obstante que los artículos 103 y 107 constitucionales sientan la regla general de procedencia del amparo, la Ley de Amparo ha trastocado esta regla general en excepción debido al crecimiento desmedido de los motivos de improcedencia. La ambigüedad del interés legítimo, que da lugar a oscuras referencias o en sobreentendidos que resultan una verdadera trampa para los justiciables, fundamentalmente cuando su interpretación es letrista y en el sentido más desfavorable para las personas; el cauce cada día más estrecho en que sobrevive la suspensión del acto reclamado; el carácter draconiano de la separación del cargo respecto de la autoridad que rehúsa el cumplimiento de la ejecutoria ha robustecido el desacato, porque semejante sanción no se aplica sino en contadas ocasiones y siempre que se trate de funcionarios de menor jerarquía; además, la ley no prevé los mecanismos para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo y, mucho menos, para obtener una “reparación transformadora” por las violaciones cometidas. La vigente Ley de Amparo también guarda silencio frente a la incorporación de las resoluciones, opiniones y recomendaciones de los tribunales internacionales sobre derechos humanos, concretamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Internacional de Justicia, de la Corte Penal Internacional, y, desde luego, del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y demás órganos de los tratados.

Bajo estas circunstancias, considero que el futuro del juicio de amparo no es halagüeño, sino que, muy por el contrario, se encamina a un futuro incierto.

DIAGNÓSTICO DEL JUICIO DE AMPARO A CUATRO AÑOS DE VIGENCIA DE LA NUEVA LEY

Joel CARRANCO ZÚÑIGA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Inercias*. III. *Avances*. IV. *Retrocesos*.
V. *Interpretaciones indebidas o engañosas acerca de la nueva ley*.

I. INTRODUCCIÓN

Era natural que la nueva Ley de Amparo detonara el ejercicio deliberativo a partir de la comparación, así como las expectativas relativas a superar obstáculos que ya no respondían a la realidad contemporánea. Sin dejar de reconocer cuáles son las reglas que reflejan la modernización en beneficio de los particulares, resulta oportuno determinar todos los rubros en que el legislador reiteró con desacierto los vicios y obsolescencias de la ley abrogada, así como aquellos que eran indispensables y en qué partes desarrolló normas que repercuten en forma negativa en la impartición de justicia sobre la materia.

El marco legal que en abril de 2013 entró en vigor, fue identificado por sus autores formales y materiales como un cambio de paradigma en el juicio de amparo, en que no cabía la duda, reservas ni oposiciones. Se derrocharon elogios desde la cúpula gubernamental, en que los tres poderes de la Unión coincidieron en que se trataba de un logro, emblema de la modernidad, en una especie de culto oficial en que casi no hubo opiniones críticas en contra de su contenido.

Sin embargo, a cuatro años de haber iniciado su vigencia, es momento de hacer un balance para saber si los resultados en realidad son los esperados. En este ejercicio se detectan aciertos, retrocesos e inercias. Para esto, es necesario examinarlo desde varias aristas, comenzando con la estructural del texto, las aportaciones fundamentales, y hasta los vicios y avances en temas formales.

* Doctor en derecho por la UNAM. Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Es obvio que no se trata de un nuevo juicio de amparo, pues la esencia subsiste, en cuanto a que se consolida como un instrumento idóneo para controvertir los actos de autoridad. Hubo excesos de la versión del legislador sobre instituciones que ya estaban operando en la anterior ley.

La columna vertebral permaneció intocada. Los principios que lo rigen no sufrieron cambios radicales; más bien se reafirmaron. Por otra parte, también se deben examinar los mitos creados alrededor de esta legislación para determinar si es que constituye una adaptación de jurisprudencia de la Suprema Corte, que desapareció el interés jurídico; si fuimos engañados con que es una novedad la procedencia del juicio contra actos de particulares, o que se protegen con mayor intensidad los derechos humanos.

En primer lugar, se abordará lo relativo a todos aquellos aspectos que se mantuvieron intactos, para después tratar los de total renovación favorable al sistema, y, finalmente, las situaciones que ahora denotan regresiones en detrimento de la funcionalidad del amparo.

II. INERCIAS

1. *Reiteración del formato de la ley*

El formato de la ley es semejante al de la anterior. En gran parte guarda semejanza estructural, organizacional y de fondo. Comienza con disposiciones generales, las partes, competencia, impedimentos, para transitar con lo relativo a la sentencia, recursos, causas de improcedencia y sobreseimiento; procedimiento de amparo indirecto, suspensión, lo correspondiente al amparo directo, suspensión, jurisprudencia. Desaparece el libro segundo, relativo al amparo agrario, aunque su contenido de protección a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros se distribuye en el nuevo texto. La comparación entre ambas no deja dudas de que fue tomada como un formato para adaptarla con disposiciones que se incorporaron como novedades a las que se les trata de resaltar para mostrar que es una institución moderna.

2. *Denominación de la ley*

El título de la ley es una reproducción exacta de la anterior: Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las resoluciones jurisdiccionales, la jurisprudencia, las demandas y los escritos de abogados, los académicos e investigadores, y cualquier otro foro de expresión jurídica, incluso en este trabajo, no em-

plean el nombre completo de la ley. La razón es entendible, resulta innecesario, pues toda la producción legislativa del Congreso de la Unión tiene como sustento un precepto en la Constitución, y, por lo general, no se aclara en el nombre de la ley cuál es el artículo que desarrolla. Hubiera bastado con corregir ese desacierto formal para abonar en la sencillez que debería caracterizar al juicio y llamarla simplemente “Ley de Amparo”.

3. Principios rectores del juicio de amparo

En este apartado descansa uno de los factores demostrativos de la reiteración estructural del amparo. De los cinco ampliamente reconocidos por el foro, tanto jurisdiccional como doctrinal, no se advierten cambios sustanciales, si acaso algunos matices, como se verá a continuación.

A. Instancia de parte agraviada

Consistente en que se requiere la voluntad de quien resienta en su esfera de derechos una lesión ocasionada por un acto de autoridad, expresada en una demanda formulada por escrito (documento impreso o vía electrónica) o por comparecencia. Por tal motivo, los juzgadores carecen de atribuciones para iniciar un juicio de amparo sin mediar la solicitud del particular. No es un medio de defensa oficioso en cuanto a la promoción de la demanda, aunque sí en el resto de la tramitación hasta la emisión de la resolución. La parte que lo distingue ahora es el interés legítimo, como una noción más amplia del interés jurídico, ambos relacionados con el derecho que considere afectado el quejoso. Podría ser una variable de cómo acreditar el derecho y su lesión, pero lo cierto es que en los dos supuestos coincide la instancia como presupuesto para tramitar el juicio.

B. Prosecución judicial

Entendido como el escenario gubernamental en que se desarrolla el juicio de amparo, específicamente en el Poder Judicial de la Federación. Las reglas son las mismas: el amparo indirecto en primera instancia corresponde a los jueces de distrito y, excepcionalmente, a los tribunales unitarios de circuito, y la segunda instancia, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o tribunales colegiados de circuito, acorde con los lineamientos previstos tanto en la Constitución, en la ley y en acuerdos generales. Mientras que

el amparo directo es competencia originaria de los tribunales colegiados de circuito, salvo que la Corte ejerza facultad de atracción o resuelva la segunda instancia en los tres supuestos en que el juicio no es uniinstancial. El sistema de competencia permaneció inalterado, incluyendo la facultad de atracción del máximo tribunal en ambas modalidades. Se destaca que la jurisdicción concurrente, todavía prevista en la carta magna, ya no la regula la ley; ésa sería la única novedad.

C. Definitividad

Entendido como la obligación de los gobernados de instar previamente a la promoción del juicio de amparo los medios de defensa (juicios o recursos) que procedan contra el acto de autoridad, tampoco sufrió modificación alguna. Sigue siendo una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio o desechamiento de la demanda si el quejoso no respeta esta carga procesal.

Tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo se reitera que, previo a promover el juicio, el gobernado debe cumplir con el deber de agotar los medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado prevé. En la nueva ley se sistematizaron y reconocieron las excepciones a este principio que diversos criterios jurisprudenciales habían recogido del quehacer jurisdiccional.

D. Estricto derecho y suplencia de la queja deficiente

Quedó atenuado en la vertiente de la suplencia de la queja deficiente. Ahora existen más hipótesis en que se admite que el juzgador examine el acto con una mayor liberalidad, sin sujetarse a los conceptos de violación.

La facultad de otorgar el amparo con base en argumentos no expuestos por el quejoso tiene cada vez un mayor espectro en comparación con la restricción que se va convirtiendo en la excepción. Sin embargo, en la materia laboral se mantiene la línea en detrimento del patrón, que por un fin noble de protección a la clase trabajadora provoca severas injusticias, y que podría ser uno de los episodios más cuestionables en el ámbito de la equidad real de las partes.

En materia penal, sin importar la condición económica del inculpado, el delito del que se le acusa o las circunstancias en que se verificaron los hechos, se aplica la suplencia de la queja deficiente.

Se innova el supuesto para acceder a esta prerrogativa relativa, a que, en cualquier materia, en favor de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

La profunda renovación en este sentido, si a transformar significativamente el juicio se refiere, tendría que ver con adaptarlo a tiempos modernos y permitir que para todos los casos esté dispuesta la suplencia de la queja deficiente, sea víctima u ofendido, patrón o trabajador, en condiciones de pobreza o con un mejor estado económico, menor o adulto, sujeto de derecho agrario o de propiedad privada. Así, se despojaría de uno de los rasgos más polémicos que demeritan la intención de contar con un sistema de defensa más justo. Después de todo, no está reñido que el juzgador resuelva con una integridad de conocimiento, y si advierte que existe una razón que no forma parte de los conceptos de violación en la demanda o agravios en los recursos, hacerla valer en la sentencia. En pocas palabras, abolir el principio de estricto derecho daría un respiro en uno de los tecnicismos del juicio de amparo.

E. Relatividad de la sentencia

Consagrado en el marco constitucional desde que fue creado este medio de defensa en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue reiterado tanto en el texto constitucional como en la ley de la materia. La declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento ulterior en los amparos indirectos contra normas generales, con excepción de los que versen en el ámbito tributario, que una vez resuelta la segunda instancia en que se conceda el amparo contra esos actos legislativos, existe, bajo ciertas reglas, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia las invalide con efectos para todo el sistema jurídico nacional. No puede considerarse como la supresión a los alcances limitados y particulares de la sentencia de amparo, pues éstas siguen teniendo esa calidad, y aunque derivan de éstos, los tribunales colegiados de circuito y el máximo tribunal no están facultados para en los propios juicios decretar una sentencia de amparo con beneficio para gobernados que no participaron como quejosos.

La “declaratoria general de inconstitucionalidad” está lejos de colmar los añejos reclamos de los efectos limitados de la sentencia de amparo tratándose de normas generales. Si bien representa un avance poder contar con un procedimiento por separado que tenga como sustento cinco ejecutorias en que se resuelva sobre la inconstitucionalidad de una ley, el proce-

dimiento es complejo para alcanzar tal propósito. Lo innegable es que las sentencias de amparo siguen con efectos exclusivos para quienes promovieron y obtuvieron un fallo favorable.

4. *Amparo directo e indirecto*

Subsiste la doble modalidad del amparo. Atendiendo a la autoridad y el acto reclamado es que se puede determinar cuál de los dos procede. Se elevó a rango legal esta nomenclatura, la cual fue paulatinamente incorporada desde el inicio de la ley anterior, aunque la Constitución siga siendo imprecisa en este aspecto.

Por meras razones de acomodo del lenguaje que no encuentran un soporte teórico, la fuerza del uso reiterado constituyó un factor para continuar con estas expresiones. Dos vías con distintos órganos judiciales facultados para resolver, sin cambios en las instancias, procedimientos, suspensión del acto reclamado, ejecución y efectos de las sentencias, entre otros.

En el siglo XIX tuvo una razón de ser, pues al no ser competencia de los jueces de distrito por restricción legal, la Suprema Corte de Justicia asumió el conocimiento de los juicios contra las resoluciones judiciales de legalidad, cuyo reconocimiento quedó consagrado en el texto original de la Constitución de 1917, y una vez siendo rebasado el máximo tribunal a mediados del siglo pasado, transferida la facultad a los tribunales colegiados de circuito en 1951, no fue tema de discusión en la reforma constitucional de 2011 y, por ende, el legislador ordinario no tuvo otra alternativa que regular dos formas para un mismo medio de defensa como lo es el juicio de amparo.

En este punto estriba otra de las razones que impide afirmar con seriedad que se trató de una gran reforma. Por más esfuerzos que se hagan para ver un medio de defensa renovado, el resultado es que se trata de modificaciones superficiales que no afectaron la esencia del amparo.

Es urgente reflexionar sobre la idoneidad de que todas las resoluciones de los tribunales ordinarios de legalidad sean susceptibles de impugnación en amparo directo. Por lo regular, los congresos locales en las leyes adjetivas restringen la apelación en asuntos de menor cuantía en materia civil o sanción en materia penal; sin embargo, el amparo está a disposición de las partes, muchas veces con la convicción de que no les asiste razón y con el propósito deliberado de retrasar la solución de un asunto.

Aun cuando se llegara a la conclusión de que es necesario que perdure el amparo contra las resoluciones de tribunales ordinarios, surge otra interrogante, consistente en si forzosamente deben ser dos tipos de tribunales

para cada vía, en detrimento de la sencillez que debería caracterizar a este medio de control de la constitucionalidad. Convendría reflexionar que un mismo órgano juzgara por igual los actos de autoridades, sin importar si son tribunales o distintos a éstos.

5. *Sistema complejo de recursos*

Éste era un tema que formaba parte de las inquietudes para simplificar formalismos excesivos. Es indispensable que decisiones judiciales que pudieran emitirse en contravención a las reglas procedimentales sean objeto de examen a través de un recurso efectivo. El problema es que cuatro medios de impugnación son demasiados. Otros ordenamientos son más breves en este sentido. No hay riesgo que conduzca a la indefensión si la ley concentrara todos los supuestos en que se pueden recurrir resoluciones de tribunales de amparo con un solo medio de defensa, en que se reduzcan los plazos para resolver, como en la suspensión provisional, pero no para interponer los recursos.

Es una indebida técnica legislativa el hecho de que los recursos de revisión, queja y reclamación estén agrupados en un capítulo anterior al procedimiento del juicio, y casi cien preceptos más adelante, el de inconformidad.

En cuanto al recurso de reclamación, en que se combaten autos de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito o del Pleno o salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se les debería apartar a los juzgadores de que decidan la legalidad de su auto, para no generar conjeturas infundadas sobre imparcialidad.

6. *Aspectos formales*

Regular primero los recursos y posteriormente el procedimiento de ambas modalidades del juicio delata la reiteración en una técnica legislativa deficiente. Del mismo modo, no existe explicación lógica para establecer los lineamientos de improcedencia y el sobreseimiento, y, posteriormente, la procedencia. Por orden deberían quedar asentadas las hipótesis en que es viable el juicio para después, a modo de exclusión, las causas en las que no.

En cuanto a los temas importantes de fondo, quedó sin cambios sustanciales la procedencia y el procedimiento del amparo directo e indirecto, requisitos de la demanda, improcedencia, sobreseimiento, competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer en primera y segunda instancia,

facultad de atracción de la Suprema Corte, obligatoriedad de la jurisprudencia, suspensión del acto reclamado, informe previo y justificado, las partes, personería y representación. La calidad de parte del Ministerio Público, tan cuestionada por la inutilidad de tenerlo como tal. Principios rectores del juicio. Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Plazo genérico para promover amparo y el relativo a la impugnación de normas con motivo de su vigencia. Impedimentos, excusas y recusaciones, pruebas admisibles y reglas de anuncio, preparación, desahogo y valoración, audiencia constitucional en amparo indirecto, objeción de documentos, presunción de certeza de actos, jurisdicción auxiliar. En amparo directo: autoridad ante quien se exhibe el escrito de demanda, suspensión del acto reclamado a cargo del tribunal que emitió la resolución, definición de sentencia y resolución que pone fin al juicio, obligación de preparar las violaciones procesales, cómo proponer la inconstitucionalidad de normas generales, certificación de la autoridad responsable, procedimiento abreviado, sentencia y casos excepcionales en los que admite recurso de revisión. Temas generales: capítulo de responsabilidades y sanciones.

En la procedencia, respecto de las autoridades responsables, agregaron “agrarios”, para referirse al tipo de aquéllas. Lo conveniente sería decir genéricamente “tribunales”, y no “judiciales”, “administrativos” y “del trabajo”.

III. AVANCES

1. *Interés legítimo*

Es probable que haya sido la mayor novedad sustancial en este sistema normativo, en comparación con el anterior. Vino a romper con las barreras legales y jurisprudenciales que impedían la protección de los derechos difusos y colectivos. El esquema del agravio personal y directo como requisito de procedencia del juicio fue ampliado, con la salvedad de los actos reclamados provenientes de los tribunales. Ahora se pueden combatir actos asociados con la protección al ambiente, la seguridad pública, el desarrollo urbano, la salud en general, entre otros. Subsiste el interés jurídico para aquellos asuntos en que se lesione la esfera particular de un gobernado. Aunque ambos son incompatibles y excluyentes por la naturaleza del derecho que tutelan, en los dos se debe demostrar, además de la titularidad de estos derechos, la lesión a quienes lo hacen valer, como un elemento adicional que define la procedencia del juicio.

2. *Amparo directo adhesivo*

La incorporación de esta variable en los amparos directos, para que el tercero interesado pueda acudir ante los tribunales colegiados a exponer, a manera formal de demanda de amparo, las razones por las que estima debe negarse el amparo al quejoso principal, o bien alegar violaciones procesales, respecto de juicios ordinarios, que no le causarían problema si la sentencia impugnada quedara firme ante la negativa de amparo, representa una carga que enfrenta el quejoso, desde la sensible prolongación en la resolución del amparo, por esperar a que transcurran los plazos para que el tercero decida si lo promueve, hasta la decisión final.

En realidad, se privilegia la congruencia del sistema litigioso. Para abrir el trámite ante los tribunales colegiados de circuito, se debió establecer que a los quince días para hacer valer este derecho comience el cómputo desde que se le notifica por la autoridad responsable la promoción del amparo principal. La revisión adhesiva para el amparo indirecto ya operaba desde la legislación anterior.

3. *Amparo directo cautelar*

Esta modalidad del juicio, denominada así para identificar y distinguirlo del tradicional y del adhesivo, tiene una peculiaridad regulada en el artículo 170, fracción II, de la ley, consistente en que si en los juicios ordinarios en materia administrativa en que se declara la nulidad del acto impugnado, la autoridad demandada o quien tenga facultades para representarla, según sea el caso, se inconforma e interpone un recurso de revisión, del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito, entonces la parte actora está legitimada para proponer en amparo directo la inconstitucionalidad de las normas que se pudieran aplicar al revocar el fallo emitido por el tribunal ordinario. Las condiciones para resolver el fondo son: 1) que exista una sentencia por un tribunal administrativo favorable al actor; 2) que la autoridad recurra la sentencia; 3) que el tribunal colegiado de circuito admita el recurso, y 4) que lo declare procedente y fundado.

Es cautelar porque el quejoso estará a la expectativa de si su contraparte, la autoridad, interpone el recurso de revisión, y, además, anticipar qué preceptos legales pueden aplicarle en su contra para especular a combatirlos en el juicio de amparo. En caso de que se deseche el recurso o se declare infundado, y en consecuencia, se confirme la declaratoria de nulidad, el amparo directo cautelar quedará sin materia, pues su pertinencia está sujeta a la suerte de la revisión de la autoridad.

En la ley abrogada, la parte actora quedaba indefensa ante la revocación de la sentencia por parte de los tribunales colegiados al conocer del recurso de la autoridad, pues con el argumento de que eran inatacables las resoluciones de aquéllos, si se agotaba la jurisdicción, ya no le daban oportunidad al tribunal responsable de emitir otra sentencia para que fuera propuesto el tema de constitucionalidad en un juicio al particular.

4. Multa a las autoridades que incumplan sentencias de amparo injustificadamente

Debido a un criterio jurisprudencial del alto tribunal, durante mucho tiempo quedó proscrita la facultad de los juzgadores federales de disponer de medios eficientes para hacer cumplir las ejecutorias de amparo. Resultaba paradójico que se podían hacer efectivas medidas de apremio por no acatar proveídos de distinto contenido, que algo más relevante como es el respeto a la cosa juzgada de una sentencia que concede el amparo. Sin que las otras desobediencias fueran menores, no hay comparación en la trascendencia de respetar la decisión final de un tribunal federal en juicios de esta naturaleza. El formalismo en la interpretación del Código Federal de Procedimientos Civiles produjo abusos en algunas autoridades, que hacían esperar a los quejosos hasta que se tramitaba el incidente de inexecución de sentencia ante la Suprema Corte, para que restituyeran al gobernado en el derecho violado.

Ahora ya es jurídicamente posible que se sancione a las autoridades ante el incumplimiento injustificado de la sentencia de amparo con multa que va de los cien a los mil días de unidades de medida y actualización. Se favorece la agilidad en el trámite de cumplimiento y ejecución de sentencia.

5. Publicación de proyectos de sentencia en amparos contra normas generales y amparos colectivos

Una modalidad de las reglas de transparencia trascendió al dictado de las sentencias de amparo. La tradición judicial marcaba que los proyectos de resolución se mantenían en sigilo, como un secreto, para evitar el uso inadecuado que dieran los postulantes ante determinado sentido de la propuesta.

Anticipar el sentido de la resolución otorga a las partes la oportunidad de formular alegatos para desvirtuar las consideraciones en que se apoya el estudio que será sometido a consideración del resto de los magistrados o ministros que deberán discutir y adoptar la decisión final. Esta disposición es exclusiva de los asuntos de amparo que se tramitan en los tribunales co-

legiados de circuito y en la Suprema Corte. No aplica en amparo indirecto en primera instancia, pues sólo en los órganos de integración plural se presentan proyectos para sesión.

La materia está delimitada a los juicios en que se cuestione la constitucionalidad de una norma general o los amparos colectivos. Es el punto de partida en que el legislador regula la obligación de hacer públicos los proyectos de sentencia. Lo ideal sería que se extendiera a otro tipo de asuntos, en que no se cuestionen normas, a efecto de que las partes estén en condiciones de aportar a los juzgadores, en una especie de derecho de réplica, los contraargumentos para dar mayor solidez a la sentencia.

Los temores quedaron disipados. Existía desconcierto entre un sector importante de jueces sobre el impacto que tendría esta medida. Se auguraba que, revelado el posible sentido de la resolución, quien se viera afectado, buscaría la forma de apartar del conocimiento al tribunal respectivo, planteando impedimentos o promoviendo queja de responsabilidad administrativa. Afortunadamente, en la mayoría de los casos la práctica demostró bondades de poner a disposición de las partes la propuesta del juzgador que funge como ponente.

Una vez que se despejó este aspecto, ahora surge la idea de que debería comprender todas las materias y asuntos para dar lugar a la apertura absoluta en el desarrollo jurisdiccional, en el entendido de que lo que está elaborado como proyecto es tan solo una propuesta, supeditada a que sea autorizada por el resto del órgano colegiado, o bien rechazada, y que el propio juzgador que lo formula pueda cambiar el criterio al aceptar las observaciones que al respecto se viertan en la sesión correspondiente.

6. Dar vista al quejoso en segunda instancia con una causa de improcedencia novedosa

El quejoso tiene la oportunidad de conocer con anticipación acerca de una causa de improcedencia advertida por el órgano que conoce del recurso de revisión contra la sentencia de primera instancia, que no fue propuesta por la autoridad responsable, el tercero interesado o el agente del Ministerio Público, ni el juzgador que emitió la sentencia. Parece que el propósito es noble, y consiste en que el quejoso esté en condiciones de formular alegatos sobre el nuevo enfoque vislumbrado por el juzgador que prepara el proyecto de sentencia en el recurso de revisión, para que, de ser el caso, demuestre que no se acredita la causa de improcedencia, ya sea con argumentos jurídicos, o bien con pruebas que generalmente obran en el cuaderno de amparo, a menos que sea una superveniente, atendiendo a la naturaleza del asunto.

Opera también para el recurso de queja contra el desechamiento de la demanda de amparo indirecto.

Al resolver la contradicción de tesis 426/2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que esta medida aplica no sólo en el amparo indirecto en segunda instancia, sino también en el amparo directo uniinstancial, por el que el Tribunal Colegiado de Circuito debe dar vista cuando oficiosamente advierta una causa de improcedencia, para dar oportunidad de defensa al quejoso.

7. Declaratoria general de inconstitucionalidad

Fue un gran acierto implementar un mecanismo para que los criterios emanados de cinco sentencias de amparo indirecto en revisión sobre la constitucionalidad de leyes, en sentido amplio, no quedara en la protección exclusiva de quienes promovieron y obtuvieron sentencia favorable en el juicio, sino que en un procedimiento ulterior, la Suprema Corte queda facultada para realizar una declaratoria con efectos similares a la derogación, bajo ciertas condiciones y con la restricción para la materia tributaria. Debería incluir la materia tributaria, así como en el amparo directo en revisión, cuando se otorgue por considerarse inconstitucional la norma aplicada en la resolución reclamada.

8. Derechos humanos y garantías

En concordancia con el texto constitucional, fue reemplazada la anterior concepción de “garantías individuales” por “derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección”. Más que una sustitución de palabras, constituye la rectificación del objeto de protección en el juicio de amparo. El error consistió en confundir los derechos con los medios para lograr el resarcimiento o las condiciones para afectarlos. El juicio de amparo es la auténtica garantía tendente a reparar una posible afectación a derechos, aunque no es considerada así en este contexto.

Es un avance por romper con la incorrecta terminología que resistió desde el siglo antepasado. No obstante, tiene inconvenientes que no le restan mérito como un legado que servirá de base para futuras discusiones.

El acierto es que por primera vez se escinde el conjunto de normas que comprenden los derechos constitucionales en dos categorías: los derechos propiamente dichos de las personas y lo que se denomina garantías otorgadas para su protección. El inconveniente es que está acompañada del califi-

cativo “humanos”, ya que requiere de interpretación racional para entender que también los que no tienen esa calidad, es decir, las personas morales, son titulares de la mayoría que no se oponga con esa posición en el orden jurídico. Además, no se concibe con que todos los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales sean estrictamente “humanos” si se refieren a las personas físicas.

Otra inconsistencia se refiere a la limitación de la fuente en que pueden encontrarse los derechos que serán objeto de tutela mediante el juicio de amparo. Ambos ordenamientos coinciden en que estén previstos en la carta magna o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El problema radica en que existen derechos en ordenamientos secundarios de carácter civil, laboral, administrativo, agrario, penal y fiscal, que no encuentran justamente un fundamento en la Constitución, pero que con frecuencia son sujetos de examen en el juicio de amparo. La redacción es imprecisa e incompleta.

Ahora los derechos y las garantías son dos categorías que antes no admitían distinción. Por más que en la realidad lo sea, el juicio de amparo, en el contexto de los artículos 1o. y 103, fracción I, constitucionales, y 1o. de la Ley de Amparo, no es precisamente la garantía en la que recae el ámbito de protección.

Tenemos de nueva cuenta otro desacierto semántico. En primer lugar, los indebidamente denominados “derechos humanos” se asocian con la noción de los derechos sustantivos, como el derecho a la vida, a la libertad en sus diferentes modalidades, a la propiedad, a la posesión de bienes, a la salud, al trabajo, al agua, a la vivienda, a las creencias y al asilo político, entre otros. Mientras que la voz “garantías para su protección”, son esas reglas para que se puedan afectar válidamente los derechos, disposiciones que se identifican con la garantía de seguridad jurídica, de audiencia, debido proceso, irretroactividad de la ley, justicia pronta, imparcial y expedita, fundamentación, motivación, o que provenga de autoridad competente, por citar algunos.

Si se acepta que esas serían las garantías, como una especie de requisitos formales a efecto de que la autoridad esté en aptitud de emitir actos en detrimento de los particulares, no resiste el análisis de que tengan esa cualidad, por ejemplo, la fundamentación o la motivación. Así debemos llamarlos por imposición del legislador, aunque no garanticen algo.

9. *Principio de mayor beneficio*

Todavía existen tribunales que desatienden al postulado constitucional de justicia pronta y expedita, que es más reprochable si se trata de un órga-

no de amparo, pues, al ser los guardianes de la Constitución, no se concibe cómo puedan deshacerse del asunto por vicios formales que no solamente no benefician al quejoso, sino muchas veces hasta en contra de su voluntad, en los casos en que se busca la solución de los temas de fondo.

En el artículo 189 de la Ley de Amparo se incorporó la obligación de que, al emitir sentencia, los juzgadores estudien los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. Esta disposición es de las consideradas normas imperfectas, en virtud de que no existe consecuencia para los titulares de los órganos jurisdiccionales que la desacaten. Entrar al fondo por lo regular requiere un mayor esfuerzo que conceder amparos para que la autoridad responsable repare vicios procesales que pudieran no influir en la solución integral de la contienda. Debería incluirse como una causa de responsabilidad cuando reiteradamente se abuse de los amparos que no respeten esta disposición, y se advierta que la razón fue la indiferencia o apatía por darle conclusión al procedimiento del que deriva.

10. Complementación de la fundamentación y motivación

Opera en los actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiente fundamentación y motivación, en que la autoridad responsable estará en aptitud de complementar en el informe justificado en esos aspectos el acto reclamado (artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo).

No se debe confundir lo anterior con la prohibición de variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto de autoridad, propio de los reclamos relativos a lo indebido o deficiente en el cumplimiento de esta formalidad.

Existen detractores sobre esta novedosa disposición, producto de la simple idea de que con ella se le otorga a la autoridad una oportunidad para reparar el acto. Detrás de esta medida está evitar la promoción de un nuevo amparo por ausencia o insuficiente fundamentación y motivación. La intención es simplificar en tiempo y forma una nueva demanda de amparo, y en lugar de esto, que se haga en la ampliación en el mismo juicio, en que el quejoso controvierta las disposiciones y razones expuestas por la responsable al rendir el informe justificado.

11. *Causas de improcedencia constitucionales trasladadas a la ley*

En relación con la ley abrogada, las causas de improcedencia se reiteraron en la ahora vigente. El incremento en el número de fracciones se debe a que las consideradas constitucionales, por estar previstas en la ley suprema, ya forman parte de la legislación secundaria, como es el caso de los actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Consejo de la Judicatura Federal, las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito, así como las decisiones en los juicios políticos y la declaración de procedencia en que interviene alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Con esto se le brinda coherencia al catálogo de causas de improcedencia.

Conviene mencionar que también se previó como causa de improcedencia el supuesto en que se impugnen normas respecto de las que se haya emitido la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual resultaba innecesario, pues bien podría quedar comprendida en la de cesación de efectos del acto reclamado.

12. *Los particulares como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo*

Por primera vez, se establece que los particulares pueden tener la calidad de autoridades responsables cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. Es apresurado hacer afirmaciones en relación con esta novedosa disposición. Será tarea de los tribunales de amparo interpretar el alcance que habrá de darse a una animosa intención de hacer extensiva la procedencia del juicio. La esencia del juicio de amparo reside en la oportunidad para el gobernado de impugnar actos de la autoridad del Estado, quienes ostentan un cargo público. Todavía está vigente la idea de que si una persona es afectada, dependerá de quien provenga el daño para emprender la defensa. Si es la autoridad, el juicio de amparo, y en caso de un particular, la acción civil o penal, según la naturaleza de la ofensa.

Definir qué es un acto equivalente a los de autoridad no es tarea fácil. En su búsqueda se puede incurrir en errores, inconsistencias e incomprendiones. Es ambiguo el término “equivalente” que ofrece un campo rico de intelección. Lo interesante es que los tribunales federales no han emitido criterios que revelen dichas novedades, pues en términos generales siguen resolviendo bajo las reglas anteriores.

13. *Amparo electrónico*

A más de tres años de vigencia de la ley, nos encontramos en la fase de implementación de la infraestructura para que opere esta forma de promover el juicio, en que se aprovecharán los avances de la tecnología a efecto de que la demanda sea presentada en vía electrónica. Surge como una medida opcional para el quejoso de emplear este medio en el que seguramente se economizarán recursos materiales y humanos para poner a disposición de los tribunales el escrito inicial. Se refrenda la idea general de que el amparo, salvo que sea por comparecencia, se promueve por escrito, uno, el tradicional, en forma impresa, y éste, aunque electrónico, no deja de ser por escrito. Impone la obligación a quien opte por dicho medio, de ingresar al sistema electrónico todos los días, en un plazo máximo de dos días se entiende por hecha la notificación.

Todavía quedan puntos por resolver, que corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal determinar. Entre los que destaca, si habrá modo de que se aplique en el amparo directo, ya que, por disposición constitucional y legal, la demanda se presenta ante la autoridad responsable; cómo se acompañarán las copias para emplazar a las partes, en el caso especial del tercero interesado, del que no se cuenta en principio con un rastro para hacerle saber que tiene ese carácter en un juicio.

14. *Superación de ciertas expresiones inexactas*

En este apartado se destacan los avances, que en el ámbito semántico eran necesarias, y de las cuales se describen las más relevantes: 1) supresión de la expresión “agraviado”, utilizado indistintamente como sinónimo de “quejoso”; 2) sustitución de “tercero perjudicado”, por “tercero interesado”; 3) “plazo” para referirse al tiempo para realizar una actuación procesal, y no el de “término” previsto en la ley abrogada; 4) corrección de la expresión “tener por no interpuesta” a “por no presentada la demanda”, en caso de que no se desahogue el requerimiento en tiempo y forma; 5) en congruencia con la reforma constitucional, modifica la expresión “garantías individuales”, por “derechos y garantías”; 6) otra adecuación constitucional consistente en la supresión del sobreseimiento y caducidad del procedimiento de ejecución de sentencia por inactividad procesal; 7) tramitar el incidente “por separado”, ya no es “cuerda separada”.

IV. RETROCESOS

1. *Sobreseimiento por no presentar edictos para emplazar al tercero interesado*

El artículo 63, fracción II, de la Ley de Amparo, establece como causa de sobreseimiento que el quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 (veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición), una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento. La notificación por edictos debe efectuarse si se han agotado las gestiones para emplazar al tercero interesado en el juicio.

La razón de ser de esta disposición radica en que para integrar debidamente el expediente y estar en aptitud de celebrar la audiencia constitucional, acto previo a la sentencia, deben estar emplazadas las partes. De existir tercero interesado deberá señalarse en la demanda de amparo, o bien puede ser declarado por el juzgador, para que el quejoso informe el domicilio donde pueda practicarse la primera notificación. En caso de desconocer el domicilio, el tribunal procede a efectuar diversos requerimientos a las autoridades que pudieran tener una base de datos que revele el domicilio de la persona buscada, de ser infructuosa la investigación, procede ordenar la notificación por edictos.

Es entendible que un requisito para integrar la relación procesal en el juicio y estar en aptitud para pronunciar sentencia sea el emplazamiento al tercero interesado. La presentación de la demanda se traduce, entre otros aspectos, en la necesidad de dar solución a un acto de autoridad que se considera inconstitucional. Es de dominio público la dificultad que enfrentan algunos quejosos y también los juzgadores para localizar al tercero. Esto, sumado al costo económico que representa la publicación en medios de difusión impresos.

Enterarse de la existencia de un juicio, cualquiera que sea la materia, mediante la publicación de edictos, es una situación ajena a la realidad en esta época. Más bien se trata de justificar que hubo intención de hacer de su conocimiento la tramitación de un procedimiento en que pudo estar interesado y, por tanto, dar por satisfecho un requisito para estar en aptitud de emitir sentencia.

El alto costo que representa para el quejoso este tipo de emplazamiento ocasiona que, al realizar un cálculo de lo que está en disputa en relación con el acto reclamado, abandone la gestión ante el tribunal de amparo.

El impulso de la tecnología, como la Internet, sugiere que se están transformando los mecanismos de lectura de difusión de noticias. Pero algo más

importante, que se podrían aprovechar estas plataformas de comunicación para integrar una base de datos confiable, única y permanente, en que se pueda consultar en cualquier momento con el solo nombre si es que en un juicio está considerado como parte.

2. Ampliación de recursos que debieron simplificarse

Una de las razones por las que se suele asociar al juicio de amparo con formalismos excesivos e innecesarios, que redundan en un alto tecnicismo en su tramitación, descansa en la variedad de recursos, plazos para interponer y resolver, ante quién llevar el escrito de agravios, entre otros.

Es inconcebible que el artículo 80 de la ley disponga que en el juicio sólo se admitirán los recursos de revisión, queja, reclamación, y, tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad. Atenta contra el sentido común la voz “sólo”, ya que no se conocen más leyes que establezcan cuatro recursos.

Una verdadera reforma en este ámbito sería que fuera uno para todos los casos en que se impugnara alguna resolución en el juicio de amparo, con un plazo uniforme, y formas más simples en la tramitación y resolución.

3. Limitación del plazo para promover el juicio en actos sensibles en la materia penal

A diferencia de la ley anterior, en que no existía un plazo para promover un amparo contra actos y resoluciones en materia penal, quedó reducido al plazo genérico de quince días para promover la demanda de amparo indirecto, y de ocho años para el caso de que se combata la sentencia condenatoria que afecte la libertad del quejoso. A pesar de que fue declarado constitucional el precepto que regula este aspecto, no deja de ser un retroceso en la defensa de los inculcados por delitos, pues la improcedencia por consentimiento tácito, al promover la demanda a destiempo, es un factor que demerita el acceso efectivo a la justicia.

4. Ampliación del plazo para resolver por parte de los tribunales colegiados de circuito los amparos directos y recursos de revisión en amparo indirecto

Conforme a la ley abrogada, los tribunales colegiados de circuito disponían de quince días para resolver en amparo directo o el recurso de revisión en el indirecto, a partir de que se turnaba el expediente al magistrado que

había sido designado como ponente. Ahora se extendió a noventa días, que está sujeto a interpretación si son naturales o hábiles, en cuyo caso será de casi medio año.

Eran escasos los tribunales que respetaban ese plazo para dar solución a los juicios. Algunos tardaban más de un año en poner fin a la contienda. Definitivamente es un retroceso que, ahora con más órganos jurisdiccionales creados durante las dos últimas décadas, se haya aumentado el tiempo de resolución, sin una consecuencia para los juzgadores que incumplan ese plazo generosamente razonable. La prontitud como un elemento de justicia constitucional fue ignorada por el legislador, mientras que el órgano de disciplina busca alternativas para abatir el rezago, existen quienes alardean la conveniencia del prudente rezago, encontrando acomodo en un marco legal imperfecto.

5. *Expresiones desafortunadas e imperfecciones formales menores*

Referirse al “órgano jurisdiccional inferior” (artículo 64, párrafo segundo, de la ley) es una expresión que denigra al juzgador de primera instancia, y “superior” (41) distorsiona la idea del revisor. Si bien por tradición así es identificado contra quien se interpone un recurso, por pulcritud y reivindicación en contra de costumbres que nacieron viciadas hasta institucionalizarse, sería pertinente que el legislador fuera cuidadoso en no recoger frases populares que distorsionan el correcto empleo del lenguaje.

El artículo 87 establece que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra “sentencias” que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas. Aunque esta regla aplica también para el resto de los recursos, ni siquiera en el de revisión se reduce a las sentencias, sino a otro tipo de decisiones jurisdiccionales, por lo que se debe entender en términos más apropiados a “resoluciones”, y no únicamente las sentencias.

Otras imperfecciones formales menores como: *a)* que el amparo procede contra actos que violen los derechos y garantías anticipa que en realidad el acto es cierto y, además, que es inconstitucional; *b)* subsistencia del indebidamente denominado “amparo soberanía”; *c)* el recurso de inconformidad se encuentra fuera del capítulo de recursos; *d)* primero se establece la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad y más adelante se regula esta institución, cuando debería ser a la inversa.

6. *Poco interés por disuadir el abuso en el juicio de amparo*

Es un tema prácticamente vedado, un tabú que casi no encuentra eco frente a los señalamientos de los excesos en que con frecuencia las partes convierten al juicio de amparo. Un volumen importante de amparos es planteado con un fin dilatorio, de mera estrategia con propósitos inconfesables que distan del sano reclamo de reivindicar un derecho transgredido por la autoridad. Las legislaciones locales rechazan conocer en apelación de asuntos de poca cuantía e importancia.

A diferencia de la ley abrogada, en la actual desapareció la facultad de los juzgadores para imponer multas al responsable de haber interpuesto un recurso de mala fe.

V. INTERPRETACIONES INDEBIDAS O ENGAÑOSAS
ACERCA DE LA NUEVA LEY

Entre las ideas equivocadas que se expusieron al inicio de vigencia de la ley están: *a)* que ahora procede el juicio contra actos de omisión, lo que no es una novedad, pues está presente desde mucho tiempo atrás; *b)* subsiste el principio de relatividad de la sentencia, no se atenuó, los efectos siguen limitados al quejoso, y la declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento que se tramita por separado; *c)* la transformación del interés jurídico a interés legítimo; es un error, debido a que son distintos modos de afectación a derechos y, en consecuencia, su acreditación; *d)* la nueva ley no es una compilación o legalización de la jurisprudencia, si bien algunos criterios fueron incorporados o transformados en preceptos legales, otras disposiciones de la ley establecen lo contrario de las tesis del Poder Judicial Federal vigentes hasta 2013, como es el caso de las multas a las autoridades en la fase de cumplimiento de sentencia; *e)* no protege más derechos que la ley anterior; si se toma en cuenta que los derechos tienen su fuente en la Constitución y leyes secundarias, mientras que la Ley de Amparo sólo es instrumento para restablecer el orden constitucional; *f)* no desaparece la noción del interés jurídico tradicional, consistente en el agravio personal y directo, sino que se suma una modalidad, que es el interés legítimo; *g)* el amparo adhesivo ya existía en la vía indirecta en segunda instancia, es novedad sólo en la directa; *h)* el procedimiento no es más ágil, aumentan los plazos para rendir informe justificado y para resolver. El amparo adhesivo retrasa por tres semanas el poner a disposición de los magistrados el expediente para preparar el proyecto de resolución.

RETOS DEL AMPARO MEXICANO EN EL CONTEXTO DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE*

SUMARIO: I. *A manera de introducción.* II. *Derechos humanos y la importancia del juicio de amparo como mecanismo de defensa.* III. *Previsión y fortalecimiento del amparo en Latinoamérica.* IV. *Evolución de la justicia federal mexicana (1987-2013).* V. *Deficiencias de la anterior Legislación de Amparo.* VI. *Prolegómenos de una nueva Ley de Amparo.* VII. *Acciones de la Suprema Corte de Justicia para contar con una nueva Ley de Amparo.* VIII. *La reforma constitucional en materia de amparo y de derechos humanos de 2011.* IX. *Retos e implicaciones de la nueva Ley de Amparo.*

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende resaltar algunos aspectos de actualidad respecto del juicio de amparo, a 100 años de haberse expedido la Constitución mexicana de 1917. De manera especial, se hace referencia a las innovaciones surgidas de la nueva Ley de Amparo de 2013, y los retos para una mejor defensa de los derechos humanos, a la luz del nuevo elemento de importancia: la convencionalidad, emanada de la jerarquía que han adquirido los tratados internacionales dentro del ámbito jurídico nacional.¹

Sin lugar a dudas, 2017 será un año significativo en la historia constitucional de México, debido a la celebración del primer centenario de nuestra carta magna. Cien años de vigencia ininterrumpida, que la convierten en una de las más longevas del orbe. Basta mirar el panorama internacional, para advertir que esto es inusual.

* Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ Agradezco a los coordinadores de la obra, doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, su cordial invitación para participar en esta actividad editorial.

Considero que la mejor manera de celebrarla es hacer un estudio retrospectivo, analizarla, reconocer sus logros y aportaciones, pero también reflexionar acerca de los retos que aún tiene pendientes de resolver, y luego, hacer un ejercicio de prospectiva para sugerir sus derroteros futuros.

A una centuria de su promulgación, la realidad y dinámica social de México es muy distinta a la que conocieron los constituyentes. Nuestra ley fundamental ha regido cambios trascendentes: de un país de veinte millones de habitantes, donde el 80% vivía en zonas rurales en 1917, pasamos a ser alrededor de 120 millones que habitan en un 80% en áreas urbanas. Otro país.

Grandes transformaciones; estabilidad social y política, que se han podido lograr dentro de un marco constitucional, pero también, varias de sus aspiraciones siguen todavía esperando su cabal realización. Lo cierto es que la dinámica de la sociedad obliga al derecho a transformarse día a día para no ser rebasado: la inamovilidad y la resistencia al cambio están condenadas al fracaso.

II. DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DEL JUICIO DE AMPARO COMO MECANISMO DE DEFENSA

Dentro de los estudiosos de la ciencia del derecho, existe una corriente generalizada que sostiene que para el desarrollo de la humanidad ha sido indispensable el reconocimiento y la protección de los derechos humanos; pero aún más, que todas las personas cuenten con elementos eficaces que hagan posible su garantía y protección.

El juicio de amparo es una de las principales aportaciones que el derecho patrio ha aportado al constitucionalismo del mundo. La idea que nació en el ámbito federal de nuestra nación, a partir de la Constitución de 1857, ha sido adoptada por la legislación internacional y por infinidad de Constituciones de los Estados.

Una prueba de ello es la fracción 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determina que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.²

² <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>.

Para el jurista Osvaldo Alfredo Gozaíni, la formulación de los derechos humanos tiene un signado individual insoslayable, porque hace depender de la condición humana una serie de atributos y reconocimientos que cimentan un conjunto de principios y valores.³

Y es que, como señala Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son el corazón mismo de las Constituciones y parte sustancial de una democracia.⁴ Mientras que para Ernesto Garzón, los derechos fundamentales significan prerrogativas de protección de los más valiosos bienes jurídicos, con los que una persona cuenta para llevar a cabo su plan de vida.⁵

Por otra parte, el reconocido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, ha puntualizado cómo el vocablo “amparo” se asocia con la tutela de los derechos humanos, que éste fue el propósito con el cual surgió y se consolidó la institución de referencia, a partir de su previsión en la Constitución yucateca de 1841, su inclusión en el Acta de Reformas de 1847, y en la carta federal de 1857, como ha sido antes señalado.⁶

De esta manera, podemos asumir que para una parte importante de la academia, ha quedado de relieve que derechos humanos y amparo son conceptos indisolubles, y que para la vigencia y observancia de los primeros se requiere —de manera indefectible— un medio procesal efectivo para su defensa.

El propio maestro Fix-Zamudio, ha resaltado cómo los diversos textos constitucionales latinoamericanos promulgados en el siglo XIX complementaron las clásicas garantías individuales y comenzaron a instaurar los primeros instrumentos jurídicos para su tutela; en algunos casos inspirados en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes de origen norteamericano, el hábeas corpus de creación inglesa, y desde luego, en el juicio de amparo inspirado en el modelo mexicano.⁷

Asimismo, Fix-Zamudio señala que aunque se mantiene la imagen histórica del juicio de amparo como instrumento para la tutela de los derechos

³ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995, p. 205.

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 34.

⁵ Garzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 531.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992, p. 253.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. III, México, UNAM, 2001, p. 3.

humanos, “lo cierto es que se ha transformado en una institución sumamente compleja, que incluye ser el medio de impugnación de última instancia de una gran parte de los procesos y procedimientos administrativos y judiciales de todo el país”.⁸

Nos interesa en el presente estudio visualizar al juicio de amparo como el más efectivo mecanismo de protección de los derechos humanos, dentro de los demás instrumentos de control de la constitucionalidad que nuestro orden fundamental tiene contemplados.

III. PREVISIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL AMPARO EN LATINOAMÉRICA

El tratadista Carlos Ayala Corao ha señalado que el fortalecimiento del amparo en el ámbito del derecho constitucional latinoamericano se generalizó en 1948, cuando diversos instrumentos internacionales consagraron como derecho humano al amparo constitucional.⁹

Ello se tradujo como la previsión de que toda persona debe contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo, que la “ampare ante jueces o tribunales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley, o los propios instrumentos internacionales”.¹⁰ Ello engloba los actos violatorios o lesivos cometidos indistintamente por actos privados o del poder público, y tiende al resarcimiento de la violación.¹¹

Fix-Zamudio ha destacado cómo los gobiernos latinoamericanos —en su mayoría— fueron suscribiendo los instrumentos más significativos de los derechos fundamentales, tales como los pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”.

Varios gobiernos latinoamericanos “han ratificado el protocolo adicional al primero de dichos pactos, y todos ellos han reconocido de manera expresa y permanente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.¹²

⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos...”, *cit.*, p. 254.

⁹ Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas/San José, Editorial Jurídica Venezolana, 1998, p. 19.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

¹² Fix Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, *cit.*, pp. 4 y 5.

IV. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL MEXICANA (1987-2013)

Diversos autores coinciden en señalar que un avance importante en la justicia federal mexicana se dio con las reformas al texto queretano, publicadas el 10 de agosto de 1987, cuando se modificó de manera sustancial el ámbito de competencias de la Suprema Corte.

Al respecto, el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia, José Ramón Cossío, señala que si bien dicha modificación constitucional fue valiosa por sí misma, “lo que me parece mucho más relevante es su consecuencia ideológica: la concepción de la Suprema Corte como tribunal constitucional”.¹³

El ministro Cossío agrega que si bien la modificación competencial de 1987 fue un primer y gran avance, el objetivo se logró hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994: “Mediante la cual se perfeccionaron, ampliaron y detallaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, se crearon las acciones de inconstitucionalidad y, después de muchos intentos, se emitió la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución”.¹⁴

Por su parte, el doctor Héctor Fix-Zamudio pone de relieve la importancia de dichas reformas, destacando la previsión de una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito en cuanto a su conocimiento de los juicios de amparo, confiriendo al más alto tribunal del país el conocimiento de los conflictos estrictamente constitucionales —en segunda instancia—, y se trasladaron todos los asuntos que implican control de legalidad y, especialmente, el amparo judicial, a los citados tribunales colegiados, que se transforman así en tribunales de casación. Fix-Zamudio concuerda con el argumento de que a partir de enero de 1988 puede afirmarse que la Suprema Corte de Justicia se convirtió de manera plena —aun cuando no de nombre— en un tribunal constitucional.¹⁵

De esta manera, el sistema jurídico nacional redistribuyó de manera eficiente sus competencias, con lo cual se logró tener una mejor Suprema

¹³ Cossío, José Ramón, “La jurisdicción constitucional en México: los nuevos retos del derecho procesal constitucional”, *La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2011, pp. 454 y 455.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, cit., pp. 278 y 279.

Corte de Justicia, especializada en temas constitucionales, que se fortalecía, frente a una legislación en materia de amparo, que ya se antojaba rezagada.

V. DEFICIENCIAS DE LA ANTERIOR LEGISLACIÓN DE AMPARO

Existían diversas razones para señalar que existían serias deficiencias en torno al funcionamiento del juicio de amparo, que en su momento condensó de manera interesante el también actual ministro de la Suprema Corte de Justicia, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Por ejemplo, señala que de acuerdo con el artículo 103 constitucional, anteriormente vigente, el amparo procedía exclusivamente por violación de garantías individuales consagradas en nuestra ley fundamental, pero se carecía de un medio que defendiera de manera directa los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales.¹⁶

El ministro Zaldívar agrega que en la práctica, esporádicamente se hacían valer conceptos de violación por la afectación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, y cuando ello ocurría, los jueces federales eran renuentes a estudiar la impugnación respectiva.¹⁷

Tampoco existía protección en caso de agravio para los llamados intereses difusos y colectivos; además, el limitado significado y alcance del interés jurídico dejaba en estado de indefensión a muchos ciudadanos, pues a pesar de sufrir daños económicos o materiales, no estaban legitimados para solicitar la protección federal.

Asimismo, el concepto de autoridad —para los efectos del amparo— dejaba fuera de control una gran cantidad de actos emanados de entidades diversas, que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales de otros gobernados.

Otros aspectos destacados por el doctor Arturo Zaldívar consistían en la subsistencia de la relatividad de las sentencias de amparo, es decir, la llamada fórmula Otero, que vulneraba la igualdad ante la ley y la regularidad del orden jurídico.¹⁸

¹⁶ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002, p. 4. Además, sobre el particular, Carlos Ayala Corao, manifestó que en la práctica, en las jurisdicciones latinoamericanas, los tribunales no ejercen siempre una tutela expresa de los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales. Las razones de ello son de diversa índole, que van desde el mero desconocimiento de los instrumentos internacionales por los distintos operadores judiciales (abogados, fiscales y jueces), hasta la falta de entrenamiento adecuado sobre el uso y manejo de dichos instrumentos y la jurisprudencia internacional. Ayala Corao, Carlos, *op. cit.*, p. 64.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 4 y 5.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

Otro aspecto relevante que ocasionaba la anterior legislación de la materia, según el ministro, era que “La suspensión en materia penal, presentaba un panorama desolador. Las reformas en la materia publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1999 provocaron que la suspensión prácticamente fuera inexistente”.¹⁹

VI. PROLEGÓMENOS DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO

El presidente Ernesto Zedillo, durante su primer año de gobierno, señaló que enviaría al Congreso una iniciativa de nueva Ley de Amparo, a fin de hacerlo un procedimiento ágil y sencillo para facilitar a la ciudadanía el uso de este valioso instrumento.

Declaró que siendo el juicio de amparo el principal medio de control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, el gobierno federal se comprometía a revisar y fortalecer esta vía jurisdiccional, que se antojaba indispensable, luego de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, que transformaron de manera radical la estructura y funcionamiento del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, la implementación de tantas reformas judiciales hizo que el Ejecutivo Federal nunca presentara la iniciativa prometida, por no lograrse el consenso de la comunidad jurídica.

VII. ACCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA PARA CONTAR CON UNA NUEVA LEY DE AMPARO

En tal contexto, en noviembre de 1999, la Suprema Corte se dio a la tarea de convocar a los especialistas en derecho para llevar a cabo una profunda reflexión sobre el tema. El Pleno de la Suprema Corte creó la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, que recibió y estudió diversas propuestas que se presentaron, y aunque carece de facultades de iniciativa legislativa, elaboró un anteproyecto de una nueva ley de la materia.

La referida comisión la integraron dos ministros de la Suprema Corte de Justicia: Humberto Román Palacios, quien la coordinó, y Juan Silva Meza; por dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; el maestro Héctor Fix-Zamudio; el prestigiado abogado Javier Quijano Baz, así como los entonces académicos, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ *Ibidem*, p. 6.

En abril de 2001, la Comisión redactora entregó a la Suprema Corte el anteproyecto respectivo, mismo que revisó e hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero nunca alcanzó a ver la luz.²⁰

VIII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AMPARO Y DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

Con la alternancia política en la titularidad de la Presidencia de la República, los consensos políticos y partidarios dificultaron acuerdos parlamentarios para la actualización necesaria de la materia de amparo y de otros muchos aspectos más.

De manera excepcional y como preludio a la nueva Ley de Amparo, hasta el 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron dos importantes reformas constitucionales. La primera estableció las nuevas bases y principios del juicio de amparo y, la segunda, la reforma constitucional trascendente, que se ocupó del tema de los derechos humanos.

En la primera de ellas, se amplió la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; incorporó figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; se adoptaron nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades;²¹ la declaratoria general de inconstitucionalidad; la creación de los plenos de circuito, y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”, entre otras.

De tal suerte, que con la reforma constitucional en comento el artículo 103 de nuestra ley fundamental dispuso que el juicio de amparo proteja los derechos humanos “reconocidos” y las garantías “otorgadas” para su protección.²²

Resulta patente la consonancia entre la terminología del capítulo primero, título I, de la Constitución, que a partir de la reforma se intitula: “De

²⁰ Zaldívar, *op. cit.*, p. 10.

²¹ En este sentido, se generó una nueva dimensión en la protección efectiva y eficaz de los derechos humanos, ya que en la fórmula tradicional utilizada para la procedencia del juicio de amparo, sólo se preveía la posibilidad de su interposición en contra de actos de autoridad que vulneraran la esfera jurídica del individuo, pero no respecto a la omisión por parte de éstas, tratándose de los deberes emanados de sus funciones y atribuciones jurídicas.

²² Véase Herrera García, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de amparo”, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III: Justicia, México, UNAM, 2015, p. 349.

los derechos humanos y sus garantías”, y de los artículos 29, que refiere que en caso de la restricción o suspensión del ejercicio de *los derechos y garantías*; 33, que ahora determina que las personas extranjeras gozarán de *los derechos humanos y garantías* que reconoce esta Constitución; así como el numeral 103, fracción I, que faculta a los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen *los derechos humanos reconocidos y las garantías*, otorgadas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.²³

En cuanto a la reforma relativa a los derechos humanos, su destacada importancia estriba en construir un nuevo eje conductual al cual los poderes públicos deben ceñirse, y que se les obliga a la observancia y respeto de tales derechos en el ámbito nacional, así como de los principios asentados en las convenciones y tratados internacionales.

La reforma en materia de derechos humanos constituye una nueva ruta para que en México camine hacia un eficaz respeto a la dignidad e integridad de todas las personas. Es tal su trascendencia, que se asentó que los derechos humanos son una de las finalidades principales de la educación, y que su promoción, respeto y protección deben ser acciones ineludibles de toda autoridad.

Entre los puntos más importantes de las reformas en materia de derechos humanos de 2011, podemos destacar:

- Se ordena que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, es decir, el catálogo de derechos y garantías queda abierto e ilimitado. Se establece así un bloque de constitucionalidad, integrado por la propia Constitución y los tratados.
- Se sustituye como centro de las imputaciones a *todo individuo*, por el de *todas las personas*. Además, se prevé el principio *pro personae*, como eje rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.²⁴
- Se establece en materia de derechos humanos, una obligación generalizada de todas las autoridades, que en el ámbito de sus competen-

²³ Reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de junio de 2011.

²⁴ Párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución.

cias tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La discusión académica aún no decide si el Poder Judicial no debe dejar de ser el garante exclusivo del control de la constitucionalidad, o bien, entramos a un sistema de control difuso de la misma.

- Los principios que deben regir a partir de la reforma a los derechos humanos son: la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Salvo la universalidad, los otros tres mecanismos son totalmente novedosos dentro de la doctrina constitucional nacional.
- El nuevo texto del artículo 1o. constitucional determina que el Estado deberá prevenir, investigar, *sancionar y reparar* las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, lo que abre un nuevo capítulo relativo a la reparación del daño de parte de las autoridades gubernamentales.
- Se eleva a rango constitucional el derecho de asilo, en el artículo 11 de la Constitución.²⁵
- Se establece en el segundo párrafo del artículo 33 constitucional, que para expulsión de extranjeros se deberá seguir un previo procedimiento administrativo, en el cual se deberán brindar formalidades constitucionales.
- Se agregó al texto del último párrafo del artículo 1o. constitucional, la no discriminación por *preferencias sexuales*.

Sin duda alguna, con la reforma constitucional se configuró un nuevo esquema de protección, pero sobre todo, de dimensión acerca de la primacía y universalidad de los derechos humanos.

Queda como tarea para los órganos jurisdiccionales, para los profesionales del derecho y para los académicos, dar el impulso para lograr el cambio cultural y legal que esta reforma requiere. No resulta tarea sencilla, pues implica llevar a cabo una serie de paradigmas y actitudes a los que una parte de nuestra sociedad no está acostumbrada.

Como señalan los profesores Marcos del Rosario Rodríguez y Raymundo Gil Rendón, los cambios constitucionales obligan al juez positivista y “autómata” a transformarse en un juez intérprete constitucional, y a preferir en todo momento de su actuación judicial a la *persona*, favoreciéndola

²⁵ Mediante reforma reciente, publicada el 15 de agosto de 2016, se volvió a enmendar el segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución, para quedar como sigue: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

en todo momento, como centro de imputación y tutela de los derechos humanos.²⁶

IX. RETOS E IMPLICACIONES DE LA NUEVA LEY DE AMPARO

Teniendo como marco de fondo las reformas constitucionales de 2011, el 2 de abril de 2013, finalmente, fue publicada una nueva Ley de Amparo, lo que implicó tener que cambiar diversas conductas para ajustarse a los nuevos principios y lineamientos contenidos.

El profesor Raúl Chávez Castillo advierte con acierto, que con anterioridad a la nueva legislación en materia de amparo, éste no procedía contra actos de particulares, y ahora sí; pero puntualiza que tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de la autoridad, que afecten derechos en los términos de la legislación, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.²⁷

Otras modificaciones sustanciales, agrega, son: que el amparo indirecto no procedía si no se acreditaba el interés jurídico, y ahora se ha introducido el interés legítimo, aun cuando sólo sea contra asuntos que no sean de carácter jurisdiccional; que la nueva ley ya establece la declaratoria general de inconstitucionalidad; se crean los plenos de circuito; aparece un nuevo plazo para la rendición de los informes con justificación; se amplía el plazo para formular un proyecto de sentencia en amparo directo y en revisión, por sólo señalar algunas cuestiones.²⁸

Entre los retos inmediatos que la doctrina ha señalado para el juicio de amparo —y que compartimos—, están los siguientes:

- Al conjunto de derechos humanos previstos en la Constitución deben, además, considerarse los existentes en los tratados internacionales, “con lo cual el objeto del Amparo se dirige hacia un universo difuso e indeterminado”.²⁹

²⁶ Rosario Rodríguez, Marcos del y Gil Rendón, Raymundo, “El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011”, *Revista Quid Iuris: locución Latina ¿Qué es el derecho?*, año 6, vol. 15, diciembre de 2011.

²⁷ Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2015, en el prólogo respectivo.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Véase Rosario Rodríguez, Marcos del y Gil Rendón, Raymundo, “El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011”, *cit.*, pp. 367 y 368.

- La nueva concepción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución obligará a armonizar nuestra configuración institucional a los estándares del orden internacional, tanto a nivel normativo, como en el orden jurisprudencial. “Es sabido que prevalecen en el texto constitucional mexicano un cúmulo de restricciones explícitas a ciertos derechos, que no son necesariamente armónicas con las concepciones internacionales de esos mismos derechos”.³⁰
- El tema de la convencionalidad aplicable en los juicios de amparo tendrá que irse estableciendo con claridad con el paso del tiempo. No queda claro el tratamiento judicial que deberá darse a disposiciones contenidas en tratados internacionales que no tengan por objeto la configuración de derechos humanos, sino otras materias más o menos diversas.
- La inacción de la autoridad —sin duda— puede llegar a afectar directamente el ejercicio de diversos derechos, así como la fuerza y vigencia del orden constitucional. Es por ello que resultaba deseable que se pudiera establecer por vía del juicio de amparo la protección de la justicia, de aquellas personas que tuvieran una vulneración en sus derechos, derivado de una falta de actuación de la autoridad.³¹
- La consolidación del llamado juicio de amparo en línea, a través del expediente electrónico, con independencia del expediente documentado.
- El fortalecimiento de la firma electrónica en el juicio de amparo
- El afianzamiento de la procedibilidad del juicio de amparo contra actos de particulares cuando realicen actos equivalentes de autoridad.
- El alcance del interés legítimo, aun cuando sólo sea contra asuntos que no sean de carácter jurisdiccional.

Diversos acontecimientos políticos y sociales de los últimos días han ocasionado diversas afectaciones graves que ponen en riesgo el respeto y la tutela efectiva de los derechos humanos en México.

El juicio de amparo y la nueva actitud de la justicia federal están siendo puestos a prueba y de su eficacia y buenas decisiones dependerá en buena parte lograr el avance en materia de derechos humanos que todos deseamos.

³⁰ *Ibidem*, pp. 367 y 368.

³¹ Recientemente los medios de comunicación han centrado su atención en el amparo promovido por la Confederación Patronal de la República Mexicana en contra de distintas autoridades federales y locales, por su omisión ante los bloqueos de los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

La nueva tendencia internacional de establecer a los derechos humanos como principal centro del interés jurídico, ha generado un cambio cultural y paradigmático sustancial. No basta establecer en el texto supremo constitucional: “los derechos fundamentales”, “derechos humanos”, “garantías del gobernado”, “libertades públicas” o cualquiera de las múltiples denominaciones que se utilizan para enunciarlos, sin brindar a los destinatarios de esos derechos un medio jurídico eficaz y coactivo que los garantice y haga efectivos.

Una estrecha relación con la garantía genérica adjetiva o procesal que los preconiza, la encontramos de manera primordial en la función del juicio de amparo, que se erige en constituir una de las grandes aportaciones de nuestro país, al ámbito jurídico y constitucional internacional.

Por ello, es conveniente recordar las palabras del maestro Felipe Tena Ramírez, quien sostenía que:

Por primera vez en su historia, México ha salido al campo del Derecho Internacional con bandera propia. Cualquiera que sea el destino del amparo, esa bandera habrá de regresar al corazón de la patria con la huella de todos los climas y el halago de todas las constelaciones para confirmar nuestra fe en la sentencia judicial que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad.³²

Nuestro juicio de amparo constituye un legítimo orgullo nacional; a lo largo de nuestra historia constitucional ha sido la piedra angular en la que han descansado la seguridad jurídica y la estabilidad social de la República.

Hacemos votos porque las reformas a la nueva legislación de la materia funcionen y lo fortalezcan; porque donde los derechos fundamentales prevalezcan, sin duda será porque está presente el juicio de amparo, y porque donde esté el juicio de amparo, los derechos fundamentales serán una realidad.

³² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 31.

ACTUALIDAD DEL JUICIO DE AMPARO A 100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Ricardo OJEDA BOHÓRQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes del juicio de amparo*. III. *Constitución de 1917*. IV. *Reformas a la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo de 1936*. V. *La reforma constitucional de junio de 2011*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es sin duda un acontecimiento trascendente para todo mexicano, ya que ésta representa la fortaleza de sus instituciones, a través de las cuales ha dado, hasta ahora, paz social; pero sobre todo, por establecer siempre primordialmente la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados, mediante el juicio de amparo.

El 6 de junio de 2011 se promulgó la reforma a “nuestro orgullo mexicano”, que es el juicio de amparo, la cual modificó los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales, y entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año. Asimismo, el 10 de junio de 2011 se dio vida a una de las reformas constitucionales más importantes en la historia moderna del sistema jurídico mexicano: la reforma en materia de derechos humanos, que obedeció a los requerimientos que diversos grupos de la sociedad buscaron durante años, tales como el reconocimiento y primacía a nivel constitucional de estos en el sistema jurídico y la influencia ejercida por el derecho internacional de los derechos humanos, que propició en gran parte este significativo avance, que se supo interrelacionar con el medio de defensa de derechos fundamentales más eficaz de todos los tiempos: el juicio de amparo.

* Doctor en derecho por la UNAM; magistrado de circuito y vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, A. C.

Así, con motivo de la celebración del centenario de nuestra carta magna, es importante reflexionar sobre su evolución a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, texto que ha sido modificado para adaptarse a los nuevos tiempos, circunstancias sociales y a las demandas que día a día los gobernados exigen, y dentro de éstas encontramos la transformación y renovación del juicio de amparo.

En esas circunstancias, el juicio de amparo no ha sido el mismo desde su restablecimiento en la Constitución federal de 1917 hasta nuestros días, por lo que es preciso abundar acerca de la evolución de esta institución jurídica a lo largo de cien años.

II. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO

Es preciso hacer un poco de historia del juicio de amparo mexicano, pues muchas reformas que se hicieron bajo la Constitución de 1857 continuaron tal cual en la Ley de Amparo de 1936, que tuvo vigencia hasta el 3 de abril de 2013.

Como primer antecedente de nuestro juicio de amparo está el proyecto de Constitución de Yucatán, elaborado por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá en 1840, el cual enumeró los derechos del hombre, y por primera vez utilizó el término “amparo”. Pero fue Mariano Otero quien a través de su voto particular del 5 de abril de 1847 federalizó éste en las actas de reformas a la primera Constitución de 1824, el 13 de agosto de 1849, para quedar establecido en definitiva en la carta magna de 1857.

La primera Ley Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal fue posterior a la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1857, que establecía los seis derechos fundamentales del hombre: de igualdad, de libertad personal, integridad personal, libertades de los grupos sociales, libertad política y seguridad jurídica¹, hoy derechos humanos de primera generación.

Esta Ley de Amparo es la del 26 de noviembre de 1861, en la que influyeron cinco proyectos:²

1. El de Pérez Fernández, del 16 de noviembre de 1857.
2. El de Manuel Dublán, del 9 de julio de 1861.

¹ Lara, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 120.

² Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 1997, t. I, p. 270.

3. El de la comisión especial creada para elaborar la Ley de Amparo, integrada por Riva Palacio, Linares e Ignacio Mariscal, del 27 de julio de 1861.
4. El proyecto de la Ley Orgánica de los Tribunales de Distrito y de Circuito, elaborado por la Comisión de Justicia, del 30 de julio de 1861, que incluía un reglamento del artículo 101 de la Constitución Federal de 1857 (correlativo del ahora 103 de la Constitución de 1917).
5. El proyecto de José Ramón Pacheco, del 31 de julio de 1861, elaborado por encargo del Ejecutivo Federal.

Todos los proyectos influyeron de alguna manera en la primera ley reglamentaria, pero dominó, desde el punto de vista formal, el de la comisión (Palacio-Linares-Mariscal), que a su vez, se dijo, estaba apoyado en el de Manuel Dublán.³

Una vez restaurada la República, después de la retirada de los franceses, se pensó en la urgencia de realizar una nueva legislación de amparo, pues la administración de justicia era lenta, embarazosa, y el amparo la hacía aún más, ya que conforme a la ley de 1861 se convertía en una cuarta instancia —así se decía en la exposición de motivos—. ⁴

Nuevamente, Ignacio Mariscal, cuando fue ministro de justicia, e influenciado por el derecho estadounidense, de donde fue tomado el amparo, pues había estado en ese país durante la intervención, presentó la iniciativa el 30 de octubre de 1868; así se creó la segunda ley reglamentaria publicada el 20 de enero de 1869.

Durante el Porfiriato, en 1882, Ignacio Vallarta pensó en reformar la Ley de Amparo de 1869 para hacer un juicio más eficaz y rápido en la protección de la libertad física o personal. Él pugnaba por evitar la protección a los delincuentes, “ya que no debe ponerse en libertad al preso”, pues en ese sentido, decía, era superior el hábeas corpus que el juicio de amparo, y ninguno de los dos procedimientos se han establecido para proteger a los criminales, sino para evitar los abusos del poder contra la libertad personal.

Estas ideas de Vallarta, con todo y las críticas de sus detractores, quedaron plasmadas en el artículo 14 de la nueva Ley de Amparo de 1882, lo que motivó fuertes críticas del abogado Fernando de la Vega en su obra *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, al calificar el precepto como “el más grave de todos los que han sido adoptados en la nueva ley”.

El artículo 14 decía:

³ Ojeda, Ricardo, *Teoría de la suspensión del acto reclamado*, México, Porrúa, p. 11.

⁴ Cabrera, Lucio, *op. cit.*, t. I, p. 429.

...Cuando el amparo se pida por violación de la garantía de la libertad personal, el preso, detenido o arrestado, no quedará en libertad por sólo el hecho de suspender el acto reclamado pero sí a disposición del juez Federal respectivo, quien tomará todas las providencias necesarias al aseguramiento del quejoso, para prevenir que pueda impedirse la ejecución de la sentencia ejecutoria. Concedido el amparo por dicha ejecutoria de la Suprema Corte, el preso detenido o arrestado quedará en absoluta libertad; y negado el amparo, será devuelto a la autoridad cuyo acto se reclamó. En caso de que se trate de individuos pertenecientes al ejército nacional, el auto de suspensión será notificado al jefe u oficial encargado de ejecutar el acto, y por la vía más violenta y por conducto del Ministerio de Justicia se comunicará también al Ministerio de Guerra, a fin de que éste ordene que el promovente permanezca en el mismo lugar en que pidió amparo, hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

Este precepto se generó ante la inseguridad pública que se tenía en ese tiempo, como en la actualidad la vivimos, en donde encontramos una sociedad que reclama castigo a los delincuentes, como Daniel Arizmendi López, el más cruel secuestrador de los últimos tiempos, y también aquellos otros que han cometido delitos graves de “cuello blanco”. Así, en esa época existían asaltantes de caminos que aterraban a la sociedad. Esa disposición pasó a la Ley de Amparo de 1936 (artículo 136); pero ahora dependía de la gravedad del delito para que el efecto de la suspensión sea el de quedar recluso a disposición del juez federal, pues cuando se trataba de delitos no graves tenía otro efecto: el de que no se les detuviera, pero tomándose medidas para que no se sustrajeran a la acción de la justicia, dicha disposición aún subsiste, para bien, en nuestra vigente Ley de Amparo del 3 de abril de 2013 (artículo 166); pero ahora depende de si se trata o no de delitos de prisión preventiva u oficiosa.

Posteriormente, el juicio de amparo se tramitaba conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897. Éste estableció que la suspensión no procedía contra actos de carácter negativo, entendiéndose por tales aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa a la que está obligada.

La clasificación de la suspensión del acto reclamado, ya sea de oficio o a petición de parte, fue establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, en la parte relativa al juicio de amparo.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, tuvo como antecedente

directo el Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, por el cual se generaron diversos compromisos; dentro de éstos, el de expedir las leyes que satisficieran las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

En los artículos 4o., 5o. y 6o. del mencionado Plan, Venustiano Carranza Garza expidió la convocatoria a la que aludían los anteriores preceptos, a efecto de integrar un Congreso Constituyente el 19 de febrero de 1916, el cual tenía como principal objetivo emitir las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

El Congreso se instaló formalmente en el Teatro Iturbide, ubicado en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, el 1o. de diciembre de 1916, para lo cual el entonces presidente Carranza abrió el acto solemne mediante un discurso en el que se plasmó su profunda preocupación en torno a las instituciones pilares del Estado mexicano y su puesta en vigencia; entre otras, la división de poderes, la forma republicana, representativa y popular y, sobre todo, el juicio de amparo. Es preciso traer parte del discurso a efecto de denotar aquel marcado interés:

...Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del poder Judicial... supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas *las garantías individuales* contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y *que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy*.⁵

En ese discurso se habló de “garantías individuales”, pues en ese tiempo no se pensaba en el concepto “derechos humanos”.

Así, se estableció el juicio de amparo en esa Constitución, de modo que el 20 de octubre de 1919 se promulgó la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, en la que se establecía que el juicio de amparo tenía como finalidad resolver toda controversia suscitada por leyes o actos de autoridad que violaran garantías individuales; actos de autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados y viceversa.

Todas estas reformas se hicieron bajo la premisa mayor de que el amparo tenía como objeto la protección de las garantías individuales contenidas en los primeros veintinueve artículos constitucionales y por la invasión de esferas entre la Federación y los estados, causando agravio personal y directo a un gobernado.

⁵ Hernández, María del Pilar, *El Poder Judicial Federal en México. Dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, México, SCJN, 2016, p. 1.

Posteriormente, se estableció la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución federal de 1917, promulgada el 10 de enero de 1936, que después tomó el nombre de “Ley de Amparo” (1939) y estuvo vigente durante 85 años, hasta que se reformaron en lo esencial los artículos 103 y 107 constitucionales, el 6 de junio de 2011, que dio origen a la nueva Ley de Amparo vigente desde el 3 de abril de 2013.

IV. REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL JUICIO DE AMPARO DE 1936

La ley reglamentaria que regulaba el juicio de amparo, promulgada el 10 de enero de 1936, tuvo 29 reformas; éstas fueron publicadas el 30 de diciembre de 1939, 20 de enero de 1943, 29 de diciembre de 1949, 19 de febrero de 1951, 31 de diciembre de 1957, 4 de febrero de 1963, 30 de abril de 1968, 4 de diciembre de 1974, 23 de diciembre de 1974, 29 de diciembre de 1975, 29 de junio de 1976, 31 de diciembre de 1976, 7 de enero de 1980, 30 de noviembre de 1982, 16 de enero de 1984, 20 de mayo de 1986, 5 de enero de 1988, 10 de enero de 1994, 8 de febrero de 1999, 9 de junio de 2000, 17 de mayo de 2001, 16 de agosto de 2005, 24 de abril de 2006; así como del 15 de enero, 18 de marzo, 17 de abril, 29 de mayo y 17 de junio, todos de 2009 y 24 de junio de 2011.

De esas reformas, varias de ellas afectaron aspectos secundarios del juicio de amparo; pero otras introdujeron aspectos sustanciales, como las publicadas en 1950, 1967, 1984 y 1994.

De modo que en 1950 se crearon los tribunales colegiados de circuito, integrados por tres magistrados, con la finalidad de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Suprema Corte), en los juicios de amparo de menor importancia; es decir, la competencia de los tribunales versaba sobre las infracciones procesales, en tanto que la Suprema Corte resolvía las violaciones de fondo; sin embargo, tal como lo precisa Héctor Fix-Zamudio en su publicación: *Ensayos sobre el derecho de amparo*, fue necesaria otra reforma, promulgada el 26 de diciembre de 1967, que entró en vigor el 18 de octubre de 1968, debido al rezago en los juicios de amparo, y, por ende, cambiaron las reglas de la competencia, en la que la Suprema Corte conocía juicios de amparo de mayor trascendencia económica, social, jurídica y constitucional.

No obstante, la carga de asuntos en materia de amparo seguía rezagando al alto tribunal, por lo que una vez establecida la jurisprudencia como obligatoria para el efecto de unificar criterios, se introdujo la temporalidad

para recurrir a la segunda instancia y la facultad de los tribunales para la interpretación de la ley; por ello, se aumentó el número de tribunales colegiados de circuito.

Posteriormente, otra importante reforma constitucional fue la de enero de 1984, que continuó hasta 1986 con objeto modificar lo que llamaban “amparo de estricto derecho”; así, se introdujo lo que ahora conocemos como suplencia de la queja únicamente en beneficio del amparista; además, se redujeron los plazos legales para el trámite del juicio de amparo.⁶

Después, la reforma del 31 de diciembre de 1994 fue el partaguas de la justicia constitucional en México, en la que se instituyó a la Suprema Corte como el intérprete último y definitivo de la Constitución. Esta reforma, sin duda, se complementó con la reforma de 1996, que incorpora al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial de la Federación, para darle protección a los derechos humanos en materia político-electoral, que no podían ser protegidos por el juicio de amparo.

Como consecuencia de esta reforma, la Suprema Corte fue dotada de mejores instrumentos para el control de constitucionalidad, tales como el establecimiento de las acciones de inconstitucionalidad, así como la ampliación del catálogo de sujetos legitimados y el objeto de tutela de las controversias constitucionales,⁷ por lo que la Corte se consolidó como un verdadero tribunal constitucional. En sentido opuesto, la facultad de resolver los amparos respecto a la violación de leyes ordinarias es trasladada a los tribunales colegiados de circuito, por lo que se vuelve competencia exclusiva de la Suprema Corte resolver en última instancia sólo los juicios de amparo en los que se discutieran cuestiones de estricta y directa constitucionalidad. Al mismo tiempo, se crea el Consejo de la Judicatura como órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación.

Otra aportación de esta reforma es la integración del Pleno de la Suprema Corte, que hasta el día de hoy se mantiene en once miembros, los cuales se desempeñan por un periodo determinado de quince años y gozan de la garantía de inamovilidad, regresando así a lo dispuesto por la Constitución de 1917. Este modelo en la actualidad ha sido rebasado, pues considero que debe reestructurarse no sólo la integración de la Suprema Corte en salas especializadas, sino en su caso, toda la estructura del Poder Judicial Federal, y

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=911>.

⁷ La fracción I del artículo 105 constitucional contempla supuestos normativos de conflictos competenciales de los tres ámbitos de gobierno.

adaptarla a las nuevas necesidades y reformas constitucionales recientes en materia de amparo, derechos humanos y materia penal.

A pesar de la reestructuración del Poder Judicial como producto de esta reforma, lo cierto es que el juicio de amparo es tocado exclusivamente en lo referente al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, así como la caducidad de instancia en el procedimiento de ejecución de éstas. Sin embargo, estas adiciones no perfeccionaron como tal al juicio de amparo en mérito de una mejor protección de los derechos humanos, puesto que aun con reformas tendentes a la ampliación de la suplencia de la queja y la de ampliar la participación del ofendido como tercero perjudicado y mejorar la estructura competencial del Poder Judicial para resolver los temas de amparo, en lo sustancial el avance no fue relevante, pues el objeto del juicio de amparo seguía siendo la protección de las “garantías individuales” establecidas en la parte dogmática de la Constitución, en sus primeros veintinueve artículos, sin dejar de reconocer que dentro de estos derechos fundamentales se contemplaban derechos humanos de primera y segunda generación, así como su protección eficaz, sobre todo en materia penal, que la propia Ley de Amparo de 1936 reformada fue haciendo del mismo un amparo especial, pues tratándose de actos penales se establecieron múltiples excepciones a las reglas generales de amparo.⁸

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011

La reforma constitucional del 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre del mismo año, modificó los artículos 93, 103, 104 y 107 constitucionales para crear las nuevas reglas del juicio de amparo, el cual debía actualizarse conforme a los avances jurídicos universales; así, para consolidar tal propósito, se creó la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana, publicada el 2 de abril de 2013, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Ahora, el juicio de amparo, es un medio o sistema de defensa extraordinario que otorga la carta magna mexicana para salvaguardar todos los derechos humanos de las personas, frente a los errores, excesos y abusos de la autoridad federal y local en sus tres poderes y niveles del Estado mexicano, derechos humanos establecidos no sólo en nuestra Constitución federal, sino en los tratados internacionales de los que México es parte; de tal manera

⁸ Ojeda, Ricardo, *El amparo penal indirecto (suspensión)*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009, p. 31.

que ahora se incluyen derechos humanos de la tercera y cuarta generación, como son el derecho a la autodeterminación, a la identidad nacional y cultural, el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (reforma del 10 de febrero de 2014), entre otras; es decir, el objeto del juicio de amparo es mucho más amplio y no se limita a las garantías individuales de los veintinueve primeros artículos constitucionales.

Con motivo de las mencionadas reformas constitucionales de amparo y derechos humanos, los tribunales de la Federación, juzgados de distrito, tribunales unitarios y colegiados de circuito y la Suprema Corte, en sus respectivas competencias de jueces constitucionales, serán los árbitros que diriman los conflictos de derechos humanos entre uno o más gobernados y las autoridades de los tres niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, incluyendo las jurisdiccionales. Sus sentencias definitivas tendrán el carácter de obligatorias y vincularán a la autoridad responsable a un exacto cumplimiento, con la consecuencia, en caso de desobediencia, de una sanción, la destitución del cargo y la consignación penal al juez federal ordinario por desacato. Cuestión que no se podía lograr a través de las comisiones de derechos humanos, federal y locales, por no tener fuerza obligatoria sus recomendaciones.

De este modo, como lo marca el principio de complementariedad o subsidiariedad,⁹ antes de tener que responder ante instancias internacionales (sistema interamericano o Naciones Unidas), México tiene mejores oportunidades para que internamente se declare una violación y, en su caso, repare el daño ocasionado por los diversos órganos bajo su jurisdicción, con lo cual se materializa de mejor manera que el Estado es el principal garante de los derechos fundamentales de las personas dentro de su territorio.

Ya era necesario que se protegieran todos los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México, mediante el juicio de amparo, y que las sentencias de los jueces que resuelvan esas controversias paralicen los actos que vulneren esos derechos y sancionen a las autoridades que no las cumplan, incluyendo los actos y normas penales que se realicen y apliquen en el nuevo modelo de procedimiento penal acusatorio oral.

En conclusión, serán ahora los jueces de la Federación, con función constitucional, el fiel de la balanza entre los actos de autoridad que violen

⁹ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, excepciones preliminares, fondo y reparaciones, sentencia del 30 de noviembre de 2012, serie C, núm. 259, párr. 142. Asimismo, confróntese *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 157, párr. 66.

derechos humanos y la persona que los padece, y la nueva Ley de Amparo, la espada que le sirva de instrumento para lograr la justicia universal que tanto anhelamos.

La nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, del 3 de abril de 2013, introdujo muchas novedades para hacer más accesible y eficaz el tan prestigiado juicio de amparo, como fueron las figuras de interés legítimo, el amparo colectivo, el amparo contra particulares, así como otorgar la mayor igualdad a las víctimas en los procesos penales, quienes ahora ya pueden interponer amparos directamente; asimismo, la suplencia de la queja opera aun en ausencia de conceptos de violación o agravios, pero para todas las materias, y ya no sólo la penal, así como los efectos generales de la jurisprudencia, entre otros.

En efecto, entre las grandes novedades de la reforma constitucional podemos encontrar las siguientes:

- a) Interés legítimo. Los artículos 5o. de la Ley de Amparo y 107 de la Constitución establecen quiénes tienen el carácter de quejoso en el juicio de amparo; tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, y que con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De esto que se preserva el interés jurídico como condición para la procedencia de amparo y se introduce el interés legítimo para los actos no jurisdiccionales.
- b) La figura de suplencia de la queja, aun en ausencia de conceptos de violación o agravios en todas las materias, contenida en el numeral 70 de la mencionada ley, es más amplia; asimismo, establece la obligación de suprimir tecnicismos y la aplicación de estricto derecho en gran medida.
- c) En materia penal, el reconocimiento de la víctima y del ofendido como partes en el juicio de amparo.
- d) Los efectos generales de la jurisprudencia a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que no implica la supresión del principio de relatividad de las sentencias —fórmula Otero—.

La nueva Ley de Amparo de 2013 tuvo varios avances; sin embargo, ya fue reformada el 17 de junio de 2016; de esas reformas se advierten algunos cambios en la materia penal, tales como: *i*) la persona autorizada, en términos del artículo 12, deberá encontrarse legalmente autorizada para

ejercer la profesión de licenciado en derecho; *ii*) se adiciona el inciso *d*, de la fracción XVIII del artículo 61, para establecer como excepción al principio de definitividad cuando el acto reclamado se trate del auto de vinculación a proceso; *iii*) el artículo 79 ahora establece que la suplencia de la queja en todas las materias operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, y que en ese caso sólo se expresará en la sentencia cuando la suplencia derive en un beneficio; *iv*) la reforma al dispositivo 170, para establecer expresamente que en materia penal las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito. También se establece que en esta materia, el proceso comienza con la audiencia inicial ante el juez de control (y no a partir del auto de vinculación a proceso, como anteriormente se preveía).

El objetivo de la reforma de amparo es que nuestro juicio constitucional se convierta en un recurso accesible a todas las personas, sencillo, breve, adecuado y efectivo para garantizar los derechos humanos, no solamente de los presuntos delincuentes, sino también de las víctimas; pero también tiene la finalidad de no permitir que se abuse del amparo.

Lo que establece sustancialmente la reforma constitucional de amparo, —y que es lo más importante—, es la protección de los derechos humanos, a través de un juicio de amparo más moderno, más garantista, lo cual sin duda fortalecerá al Estado de derecho en México y que de manera puntual conlleva una nueva responsabilidad, un nuevo papel de todos los órganos jurisdiccionales mexicanos, sobre todo de los federales, juzgados de distrito, tribunales de circuito, y en particular de la Suprema Corte, como defensores primordiales de los derechos humanos de los gobernados.

En efecto, resulta inconcuso que todo juicio, evidentemente de carácter jurídico, tiende a resolver una controversia, misma que entraña su objeto; esto es, su razón de ser; así, nuestro amparo, al ser un juicio reconocido por la propia Constitución federal, también pretende dar solución a controversias; sin embargo, en éstas deberá verse inmersa una real o posible afectación a los derechos humanos. En ese sentido, el numeral 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el ordinal 1o. de la nueva Ley de Amparo, prevén tres hipótesis, en las que se hace patente que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, “actos” u “omisiones” de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución mexicana, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, con la aclaración de que en la primera hipótesis la violación a los derechos humanos deberá devenir de la aplicación de una norma general, acto u omisión de autoridad

que afecte a la esfera jurídica de toda persona de manera directa o bien indirecta por existir un interés legítimo; mientras que la segunda y tercera hipótesis nos señalan que la violación a los derechos humanos proviene de la invasión competencial que realiza la autoridad federal, a través de la cual vulnera o restringe la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, en idénticas condiciones, de éstos hacia aquélla.

La primera modificación importante en el artículo 1o. constitucional fue cambiar el concepto “individuo” por “persona”, a efecto de incluir a las personas morales y a las agrupaciones civiles, laborales y empresariales, y darle cabida al amparo colectivo. Así como el amparo contra actos de particulares en los casos que señala la ley.

Es de señalarse también, que a diferencia de la anterior Ley de Amparo, la actual abandonó el concepto de “leyes”, para ser sustituido por el de “normas generales”, término más amplio, que permite hacer procedente el amparo no sólo contra leyes de los fueros federal y común, sino también contra tratados internacionales que no refieran a derechos humanos, y reglamentos expedidos por el titular del Ejecutivo federal y local, entre otras normas.

Así, no fue hasta la reforma constitucional de amparo de 2011 cuando hubo un avance sustancial, pues el objeto del juicio de amparo ahora sí son todos los derechos humanos de primera, segunda y tercera generaciones; además de que se avanzó en otros temas. Este progreso se ha venido perfeccionando con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, donde ya se incluyen otros derechos humanos de tercera y cuarta generaciones. Seguramente seguirán otras reformas o tal vez sea necesario estrenar una nueva Constitución, que recoja todo lo ya andado.

De tal manera que, guiados en la definición de mi libro de *El amparo penal indirecto (suspensión)*¹⁰ y recogiendo los cambios existentes conforme a las reformas constitucionales de 2011, la definición actual del nuevo juicio de amparo sería la siguiente:

Es un sistema de defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de sus garantías para su protección, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio sumario, ante los tribunales de la Federación, que tiene como materia normas o actos, de la autoridad o particulares en los casos que señale la ley, que violen esos derechos o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los estados, o viceversa, en perjuicio de los gobernados, que tiene como efecto la invalidez de

¹⁰ 4a. ed., México, Porrúa, 2009.

esos actos y la restitución del quejoso en el goce de sus derechos, con efectos retroactivos al momento de su violación.

VI. CONCLUSIÓN

Lo más trascendental de la reforma constitucional de amparo de 2011 es el establecimiento preciso del objeto del juicio de amparo, que son los derechos humanos de cualquier naturaleza, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia suscritos por México.

Así también, que los tribunales de la Federación siguen siendo los únicos competentes para resolver las controversias por violación a los derechos internacionales de la materia, sin dejar de reconocer que la última instancia, excepcionalmente, será la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que tendrá la última palabra en esta materia. De ahí lo complicado de concebir el control difuso de nuestros máximos ordenamientos en México, por parte de las autoridades ordinarias.

El juicio de amparo, a más de cien años de la Constitución mexicana de 1917, evolucionó positivamente, pero en forma paulatina y lenta; sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 a sus artículos 101, 103 y 107, el juicio de amparo evolucionó en un alto porcentaje comparado con los ochenta y cinco años de vigencia de la Ley de Amparo de 1936, logrando así un juicio de amparo eficaz, rápido y protector de todos los derechos humanos existentes y reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia suscritos por el Estado mexicano, así como de las garantías para su protección.

Indiscutiblemente, las mejores reformas que ha tenido nuestra Constitución de 1917 fueron las relativas al amparo y a los derechos humanos del 6 y 10 de junio de 2011. Don Venustiano Carranza nunca se imaginó en aquel discurso pronunciado en el teatro Iturbide, en Querétaro, que su preocupación por hacer efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos del poder público no sólo se haría realidad con el juicio de amparo, sino que éste evolucionaría a través del tiempo, y que ahora, a cien años, se tiene un juicio no sólo protector de las garantías individuales, sino de todos los derechos humanos habidos y por haber, reconocidos en esta Constitución reformada y en convenios internacionales.

Ya es necesario reordenar las múltiples reformas a la Constitución de 1917 y darle a México una nueva que establezca a la perfección el nuevo juicio de amparo y una estructura diferente a los tribunales de la Federación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?|=911>.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *El Poder Judicial en México. Dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- LARA, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- OJEDA, Ricardo, *El nuevo amparo penal. La nueva Ley de Amparo frente al procedimiento penal acusatorio oral y los derechos humanos. Jerarquía constitucional y debido proceso*, México, Inacipe, 2013.
- , *El amparo penal indirecto (suspensión)*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009.
- , *Teoría de la suspensión del acto reclamado*, México, Porrúa.

III. JUICIO DE AMPARO Y ACCESO A LA JUSTICIA

EL JUICIO DE AMPARO Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

Adriana CAMPUZANO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho de acceso a la justicia*. III. *El acceso a la justicia como puente a otros derechos*. IV. *El juicio de amparo como elemento central del sistema*. V. *Obstáculos para el acceso a la justicia a través del amparo*. VI. *Acciones en pro del acceso a la justicia*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En un país como el nuestro, en donde conviven la riqueza y la pobreza extrema, la paz y la violencia, la justicia y la injusticia, las realidades de sus habitantes suelen ser tan diversas que es un fenómeno natural que los tribunales desempeñen su labor en contextos frecuentemente integrados con elementos de tonos, colores y texturas distintos.

Y de esta diversidad no escapa el juicio de amparo, máximo baluarte del sistema de justicia mexicana, considerado, aunque no siempre, un recurso efectivo.¹

El amparo, más allá de tener una estructura procesal lineal, puede ser visto como un caleidoscopio a través del cual lo mismo se resuelve hoy sobre

* Magistrada de circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

¹ “A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo”. CoIDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 6 de agosto de 2008, p. 106; Tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 763.

la convivencia de un menor con su progenitor,² la tortura³ o el otorgamiento de una denominación de origen,⁴ que mañana sobre la siembra de organismos genéticamente modificados en tierras indígenas,⁵ la intervención de comunicaciones privadas⁶ o el consumo de marihuana con fines recreativos o medicinales.⁷

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

En sucesivos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación del artículo 17 constitucional, en relación con los numerales 8.1 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, se ha establecido que el derecho a la tutela jurisdiccional se compone de tres dimensiones: el derecho de acceso a la jurisdicción, las formalidades del debido proceso y la eficacia de las resoluciones correspondientes.⁸

El derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, la posibilidad de que toda persona pueda acudir ante un tribunal a hacer valer sus derechos, está constreñido, desde su propia construcción, por un conjunto de reglas que corresponden al diseño normativo que en cada caso se adopte de acuerdo con las características de los asuntos de que se trate, las cualidades de las partes en conflicto, la distribución de competencias entre los juzgadores, la naturaleza de las acciones ejercidas, los ámbitos geográficos afectados, etcétera.

A un lado de estos requerimientos puramente de diseño técnico, existen otros, que frecuentemente son invisibles para quienes desde las cúspides de las organizaciones planean el funcionamiento del aparato judicial, y que se relacionan con las barreras que enfrentan las personas para acceder efectivamente a los tribunales: se trata de obstáculos de naturaleza económica,

² Tesis 1a. CI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1123.

³ Tesis 1a./J. 10/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 894.

⁴ Tesis 1a. XCVI/2010 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, p. 255.

⁵ Tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 31, t. II, junio de 2016, p. 1211.

⁶ Tesis 1a. CCCXXV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 960.

⁷ Amparo en revisión 237/204, Primera Sala, 4 de noviembre de 2015.

⁸ Tesis 1a. CXCIV/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, julio de 2016 (sin datos de publicación documental).

geográfica, material o cultural, que son más poderosos incluso que los propios requisitos legales, y muchas veces bastan por sí mismos para impedir que grandes sectores de la población encuentren los caminos que conducen a la justicia encomendada a los tribunales.⁹

La incapacidad de pagar el transporte a las ciudades donde residen los órganos jurisdiccionales, los honorarios de los abogados, los servicios notariales o la reproducción de las copias de los documentos base de la acción; la falta de instalaciones para discapacitados; la práctica de una lengua distinta del español; el analfabetismo informático, las creencias sobre la ineficacia del sistema de impartición de justicia, la enfermedad, la ignorancia, la exclusión o la profunda desconfianza en las instituciones, así como las creencias y concepciones de los operadores del sistema,¹⁰ son sólo algunos ejemplos de tales barreras.

Estas barreras son particularmente lesivas tratándose de la defensa de los derechos humanos, en tanto que los conceptos de dignidad, libertad, igualdad y no discriminación permean los discursos de los expertos, de los políticos o de otros “hombres de letras”, pero resultan totalmente desconocidos para muchos hombres y mujeres, niñas y niños, ancianos y ancianas

⁹ Los grupos en situación de vulnerabilidad enfrentan los mayores obstáculos: “Debe intentar eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas con discapacidades al sistema de libertades públicas que los derechos humanos contribuyen a preservar y promover. Su objetivo es, pues, garantizar el reconocimiento de que las personas con discapacidades tienen un lugar por derecho propio en la corriente general de la vida y que el logro de la independencia y la participación en condiciones de auténtica igualdad no es sólo un objetivo deseable desde el punto de vista social, sino también un derecho. Aquí radica el vínculo entre el movimiento en favor de los derechos de los discapacitados y el proyecto de visibilidad, siendo el fin trascendental conseguir para todos sociedades verdaderamente incluyentes”. Quinn, Gerard y Deneger, Theresia, *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2002, p. 3, disponible en: http://www.repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/614/L_QuinnG_DerechosHumanosDiscapacidad_2002.pdf?sequence=1.

¹⁰ “El propio universalismo y las características formales de las reglas burocráticas producen dentro de la burocracia una experiencia de dependencia personal y sumisión necesaria a una voluntad arbitraria. El formalismo de las reglas, tanto como el hecho de que sean universales e impersonales, se supone que protegen a las personas de la arbitrariedad de los caprichos y de los gustos o antipatías personales, es decir, toda persona será tratada del mismo modo, impersonal e imparcialmente, y no se deberá tener en cuenta ningún valor en particular. Pero las personas que aplican las reglas impersonales deben emitir juicios sobre cómo se aplican dichas reglas a cada caso en particular. Por su propia naturaleza, las reglas formales y universales no tienen ningún mecanismo automático para su aplicación a casos particulares, y los sentimientos, valores y percepciones particulares de quienes toman las decisiones son tomados necesariamente en consideración cuando se aplican tales reglas”. Marion Young, Iris, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000, p. 136.

que habitan el territorio nacional. Para ellos, los derechos humanos al agua, a la vivienda, a la salud, a la educación, a las nuevas tecnologías o a un ambiente sano no forman parte de su realidad, y en ocasiones, ni siquiera de sus aspiraciones inmediatas, porque desconocen dónde se hallan las puertas del sistema de justicia y carecen de las llaves para abrirlas.

III. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO PUENTE A OTROS DERECHOS

En su concepción decimonónica, la función jurisdiccional consistía en la resolución de conflictos, en la decisión de controversias, y en esa medida contribuía al mantenimiento de la paz social. Hoy, la jurisdicción de los tribunales constitucionales ha adquirido una connotación diversa debido a su fuerza transformadora de la realidad social.

Desde el siglo pasado hay numerosos antecedentes de la manera en que los fallos de los tribunales mexicanos, particularmente los del Poder Judicial de la Federación, han generado cambios sustanciales en las formas de actuación de los órganos públicos y en el comportamiento social.

Para ilustrar esta aseveración, pueden citarse las sentencias dictadas en materia de seguridad social, derecho a la salud, familia, grupos minoritarios, transparencia, información y datos personales, minorías, violencia y tortura, igualdad y discriminación.

En seguridad social, desde 2007 la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado propició la eliminación de prácticas discriminatorias hacia hombres y mujeres en diversos supuestos.¹¹

Con relación al derecho a la salud, en 2007, al abordar el tema de la baja por inutilidad en el servicio de los militares enfermos del virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH),¹² la Suprema Corte logró la reincorporación de aquéllos a los centros de trabajo y la prestación de servicios médicos especializados.

¹¹ Tesis 2a. CXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 645; P./J.150/2008, *Semanario* y Época citados, t. XXX, septiembre de 2009, p. 8; 2a./J. 132/2009, *Semanario* y Época citados, t. XXX, septiembre de 2009, p. 643; 1a./J. 66/2009, *Semanario* y Época citados, t. XXX, julio de 2009, p. 333; 1a. VII/2012 (9a.), *Semanario* y Época citados, libro VI, t. I, marzo de 2012, p. 294; 2a./J. 97/2012, *Semanario* citado, Décima Época, libro XII, t. II, septiembre de 2012, p. 553, y 2a./J. 3/2016 (10a.), *Semanario* y Épocas citadas, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 947.

¹² Tesis P./J. 131/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 12, y 2a./J. 197/2007, *Semanario* y Época citados, t. XXVI, octubre de 2007, p. 241.

Sobre la familia, en 2011, se dijo que la tutela constitucional aplica a cualquier tipo¹³ y se reconoció el valor económico del trabajo doméstico.

Con respecto a los grupos minoritarios, en 2009 el Poder Judicial examinó el derecho al libre desarrollo de la personalidad en un caso de reasignación sexual;¹⁴ en 2011, sostuvo que el respeto a la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad exige el reconocimiento por el Estado de la orientación sexual de las personas, y declaró constitucional el matrimonio entre personas del mismo sexo, y estimó viable la adopción de un menor por una pareja de personas del mismo sexo; en 2013, condenó el lenguaje homofóbico, y determinó que la preferencia sexual no puede constituirse en un elemento válido para criticar la pericia profesional de un determinado grupo de personas y censuró que las leyes civiles, al definir al matrimonio, desconocieran el derecho de las personas homosexuales a contraerlo, obligándolas a renegar de su orientación sexual.¹⁵

En el tema de discapacitados, desde 2013 pugnó por los derechos humanos de éstos, adoptó el modelo social y reconoció el derecho de las personas a decidir sobre sí mismas.¹⁶

Tratándose de violencia en sus diversas manifestaciones, en 2015, el máximo tribunal afirmó el derecho de toda persona a una vida libre de violencia y las obligaciones de las autoridades de proveer medidas de protección, y censuró el *bullying*,¹⁷ además de otros pronunciamientos sobre tortura.

Respecto del principio de igualdad y prohibición de discriminación, desde 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en

¹³ Tesis P. XXI/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 878, y Tesis 1a. CCLXX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 322.

¹⁴ Tesis P. LXIV/2009 y P. LXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, pp. 7 y 18.

¹⁵ Tesis P. XXVIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 877; P. XXVIII/2011, *Gaceta* y *Época* citados, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 877; P./J. 13/2011, *Semanario* y *Época* citados, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 872; 1a. CXLVIII/2013 (10a.), *Semanario* citado, Décima Época, libro XX, t. I, mayo de 2013, p. 547; 1a. CLXII/2013 (10a.), *Semanario* y *Época* citadas, libro XX, t. I, mayo de 2013, p. 563; 1a. C/2013 (10a.), *Semanario* y *Época* citados, libro XIX, t. I, abril de 2013, p. 963.

¹⁶ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 431, y tesis 1a. CX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1153.

¹⁷ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 431, y tesis 1a. XC/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1153; tesis 1a. CCCX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II, octubre de 2015, p. 1639.

contra de la discriminación ejercida a través del derecho de admisión a establecimientos mercantiles, y en los años posteriores ha proscrito la discriminación sufrida por las mujeres, indígenas, personas con discapacidad, menores, personas adultas mayores y extranjeras.¹⁸

En materia de transparencia, información y datos personales, son múltiples los pronunciamientos del máximo tribunal¹⁹ que han contribuido a combatir la opacidad de las instituciones.

Estos ejemplos bastan para demostrar que los fallos de los tribunales constitucionales van marcando puntos de encuentro de los agentes sociales, modificaciones de sus pautas de comportamiento, puntos de quiebre y renovación que contribuyen, quíerase o no, a definir el perfil de la sociedad mexicana.

Los juicios se van tornando en cauces para el desahogo de reclamos sociales, en banderas de protestas manifestadas a través de mecanismos institucionales, que día con día van penetrando en las entrañas de las organizaciones públicas, privadas y sociales para someterlas a un escrutinio que en ciertos casos, debido a la participación de los medios de comunicación, de los propios esfuerzos de las oficinas de comunicación social o de las redes sociales, alcanza niveles de notoriedad no vistos con anterioridad.

La edificación del sistema de derechos humanos fortalecido recientemente con la reforma de junio de 2011 halla en el acceso a la justicia ante los tribunales una pieza central de efectividad.

IV. EL JUICIO DE AMPARO COMO ELEMENTO CENTRAL DEL SISTEMA

La coexistencia de los tres órdenes de gobierno en que está organizado el Estado mexicano y la confluencia de diversas tradiciones judiciales han propiciado que el sistema de impartición de justicia esté compuesto por numerosos tribunales de fueros, competencias, jurisdicciones, vías e instancias diversos.

¹⁸ Tesis P. CV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, noviembre de 1995, p. 81; 1a. CLII/2007, *Semanario y Época* citados, t. XXVI, julio de 2007, p. 262; 1a. CCX/2009, *Semanario y Época* citados, t. XXX, diciembre de 2009, p. 290; 1a. V/2013 (10a.), *Semanario y Época* citadas, libro XVI, t. I, enero de 2013, p. 630; 1a. CCIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, t. I, mayo de 2014, p. 564; 1a. CDXXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 13, t. I, diciembre de 2014, p. 229; 1a. CLXXX/2016 (10a.), *Semanario y Época* citados, libro 31, t. I, junio de 2016, p. 681.

¹⁹ El más reciente es visible en la tesis 2a. XIX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 30, t. II, mayo de 2016, p. 1371.

Sin embargo, es claro que el juicio de amparo es una parte central del sistema, por el impacto que ejerce sobre todos sus elementos.

En sus orígenes, el amparo se concibió como el medio de defensa por excelencia en dos ambientes: la defensa de la libertad personal y la defensa de la población frente a los actos de quienes tenían o ejercían el poder administrativo. Pero también se le concibió como un medio extraordinario y último de defensa en las demás materias que de suyo tenían amplios desarrollos ante los tribunales del fuero común civil y penal.

Con el paso de los años, su influencia como mecanismo de control de gran parte del ordenamiento jurídico se ha fortalecido con motivo de la especialización y subespecialización de los tribunales y de la diversificación e incremento de la actividad legislativa y normativa del Estado; incluso, en algunas materias se ha convertido en el único medio de defensa procedente.²⁰

La reforma constitucional y legal en amparo, que incorporó el interés legítimo, el amparo colectivo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, el amparo adhesivo, normas específicas en desaparición forzada y grupos en situación de vulnerabilidad, así como los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la adopción del control de convencionalidad,²¹ la eficacia directa de la Constitución,²² la eficacia horizontal de los derechos humanos²³ y la justiciabilidad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales,²⁴ ha contribuido a potenciar al

²⁰ En contra de actos del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión de Competencia Económica, conforme al artículo 28 constitucional, y de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, según el artículo 27 de su ley.

²¹ El más reciente pronunciamiento sobre el tema se contiene en la tesis 1a./J.4/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 430.

²² Tesis 1a. CCXIII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. I, septiembre de 2012, p. 495; Tesis 2a. CXXVIII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 1471; Tesis 1a. CCXII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 291.

²³ Tesis 1a. XXXIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 14, t. I, enero de 2015, p. 754, y 1a. CDXXVI/2014 (10a.), misma *Gaceta* y Época, libro 13, t. I, diciembre de 2014, p. 243.

²⁴ Tesis 1a. CCVII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. I, septiembre de 2012, p. 502; Tesis 1a. CXLVI/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 798; Tesis 1a. CC-CXLIII/2015 (10a.), *Gaceta* y Época citadas, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 969; Tesis 1a. CLXX/2015 (10a.), *Gaceta* y Época citadas, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 430; Tesis P./J. 35/2013 (10a.), *Gaceta* y Época citadas, libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 124.

amparo y a propiciar un movimiento de revisión de fenómenos que durante muchos años no generaban mayor discusión.

Además, participa como conector en el círculo virtuoso generado por el diálogo jurisprudencial de los tribunales constitucionales tanto nacionales como internacionales, que permite que un fallo dictado por el tribunal de otra jurisdicción sirva para construir la decisión de un fallo nacional.²⁵

Desde otro punto de vista, el juicio de amparo es un símbolo de la justicia en la percepción ciudadana. Diariamente aparecen en los periódicos noticias relacionadas con el juicio de amparo, ya sea como parte de un mensaje de queja de quien se ostenta como ofendido o víctima de un acto arbitrario de las autoridades o de otros particulares, como crónica del remedio de una injusticia, como un anuncio de propaganda política, como protesta de un sector de la población o incluso como un escudo para quienes lograron evadir una persecución o “la acción de la justicia”. Pero en cualquiera de estos supuestos, el amparo tiene un valor simbólico indiscutible en tanto se entiende como remedio natural de muchos males.

Tal percepción social no es gratuita, pues la maleabilidad y la versatilidad del juicio constitucional goza de tal amplitud, que puede promoverse en contra de casi todas las autoridades (legislativas, administrativas, judiciales, organismos constitucionales autónomos, e inclusive los particulares en funciones de autoridad), por casi todos sus actos (normativos o individuales, positivos o negativos, unilaterales o derivados de un procedimiento), por quienes se ven afectados directa o indirectamente (titulares de interés legítimo o jurídicos), por violaciones directas a la Constitución (constitucionalidad), a los instrumentos internacionales de los derechos humanos (convencionalidad) y a las normas generales de cualquier jerarquía (legalidad).

V. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA A TRAVÉS DEL AMPARO

Igual que ocurre con otros medios de defensa, las personas que podrían ver remediadas serias violaciones a sus derechos humanos enfrentan numerosas barreras para acceder al amparo. Además de las ya mencionadas, algunas de ellas derivan específicamente del diseño organizacional y normativo del juicio.

Respecto del primero, es evidente que el proceso de planeación en materia de creación de los tribunales federales que conocen del juicio de ampa-

²⁵ Por ejemplo, en la sentencia sobre *bullying*, el A.D. 35/2014, resuelta el 15 de mayo de 2015, se citaron sentencias de tribunales españoles para ilustrar sobre diversos aspectos. Véanse notas al pie 38 y 193.

ro en sus dos instancias —salvedad hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— ha obedecido básicamente a criterios demográficos, modelo que perpetúa la exclusión de numerosos grupos de la población que habitan las zonas rurales o poblaciones muy pequeñas y alejadas de los grandes centros urbanos. Es impensable, por ejemplo, que una indígena que habita en una sierra, que vive en pobreza extrema y bajo rigurosas tradiciones indígenas de sometimiento, se plantee siquiera la posibilidad de acudir a la ciudad de residencia de los tribunales de amparo para promover un juicio y pueda lograrlo con éxito.

Las instalaciones de los tribunales, en muchos casos, siguen siendo inhóspitas para las personas que sufren algún tipo de discapacidad, y francamente inadecuadas para las que no pueden leer o expresarse en idioma español.

Desde el punto de vista normativo, algunas reglas del juicio están elaboradas a partir de un ideal de usuario que no es coincidente con el perfil de las personas que en realidad sufren graves violaciones a sus derechos humanos y requieren ser oídas por el sistema de impartición de justicia.

Aunque la nueva Ley de Amparo flexibiliza algunas reglas cuando las partes pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad o se encuentren en clara desventaja social por sus condiciones de pobreza y marginación (además de las reglas en materia agraria),²⁶ conserva residuos importantes del modelo tradicional; por ejemplo, por regla general, la demanda debe ser promovida por escrito o por medios electrónicos, en idioma español, con el señalamiento preciso de los actos reclamados y las autoridades responsables, con firma o huella con dos testigos; en materia administrativa no judicial, deben agotarse previamente todos los medios ordinarios de defensa (principio de definitividad); se aplican reglas de preclusión para el ofrecimiento de ciertas pruebas, la promoción de la ampliación de la demanda y los recursos; no existe obligación del tribunal de informar o advertir a las partes sobre los plazos y las consecuencias de su inobservancia, y los jueces tienen poderes de alcance muy estrecho en materia de pruebas.

Esta definición legal del juicio coloca a las personas que carecen de la orientación legal adecuada, en una situación precaria, que ordinariamente conduce a que la tramitación de los procesos resulte inútil, con la conse-

²⁶ Artículos 4o. (resolución preferente), 79, fracción VII (suplencia), 88 (copias), 110 (copias), 171 (impugnación previa de las violaciones procesales en preparación del amparo), 178 (copias) y 182 (impugnación previa de las violaciones procesales para formular amparo adhesivo).

cuenta pérdida de recursos materiales, monetarios, técnicos y del capital humano utilizados.

Las cifras arrojadas en el último informe de labores rendido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no permite mentir: más de la mitad de los juicios de amparo promovidos en el país no se estudian en el fondo por cuestiones procesales, y sólo la tercera parte conduce a una sentencia de amparo, cuya efectividad, además, se desconoce por la falta de información estadística disponible.²⁷

Por supuesto, el elevado número de desechamientos y sobreseimientos no puede atribuirse en su integridad a las barreras normativas del juicio: existen numerosos casos en que el juicio de amparo, sobre todo el tramitado en la vía directa, constituye un intento fallido del abogado, que sabe que tiene un caso perdido por falta de razón o por impericia en el planteamiento de la litis original, o un instrumento para la negociación con competidores comerciales o con el propio gobierno, o una treta para impedir la ejecución de una resolución. Pero dentro de esta cifra también hay numerosos casos de injusticia manifiesta no resueltos por los tribunales debido a la falta de asesoría legal, a la impericia del abogado o a la incapacidad de las partes de proveerle de los elementos probatorios o materiales para cumplir a cabalidad con las exigencias impuestas por la Ley de Amparo. Para ellos, el juicio de amparo no es un recurso efectivo.

VI. ACCIONES EN PRO DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Para hallar nuevos caminos o para ensanchar los existentes, no siempre se requieren reformas legales. El perfil del juicio de amparo, entendido como un producto viviente, ha resultado de la confluencia de un conjunto de fuerzas sociales que lo han vaciado y llenado sucesivamente de contenidos en res-

²⁷ De los 486,137 que es el egreso total de juicios de amparo indirecto en los juzgados de distrito (sin considerar los impedimentos, los incidentes y acumulados); 59,520 fueron desechados, 47,528 no presentados, 215,831 fueron sobreseídos, 72,305 fueron amparados, 1,931 amparados y no amparados, 5,649 amparados, no amparados y sobreseídos, 37,680 amparados y sobreseídos, 30,112 no amparados, 15,581 no amparados y sobreseídos. Lo anterior significa que el total de asuntos en donde no se examinó el fondo del asunto asciende a 322,879, y representa el 66.42% del total de asuntos resueltos; del total de asuntos que se estudiaron en el fondo, es decir, 163,258, que representa el 33.58%, los desfavorables en total ascienden a 79,885, que representa el 16.43% del total, y los favorables total o parcialmente ascienden a 45,693, que representa el 9.40% del total. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/paginas/estadistico2015.aspx>.

puesta a las necesidades de cada época y a las características de sus usuarios y operadores.

La misma Ley de Amparo, a lo largo de la historia, ha sido objeto de interpretaciones judiciales que han marcado los cambios en el rumbo del sistema, cambios muchos de ellos que luego se han incorporado a su texto por vía legislativa. A su vez, esas interpretaciones han sido producto de la convergencia afortunada o desafortunada de operadores —litigantes, integrantes de la academia y personal judicial— que conciben el fenómeno de una manera diversa e incluso de fuerzas ajenas al ámbito jurídico —medios, activistas, políticos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales— con fuerte incidencia en el contexto dentro del cual se procesan y adoptan las decisiones.

Esta experiencia revela entonces que el futuro del juicio depende en parte de las creencias, actitudes, aptitudes, habilidades y acciones de las personas que lo operan, conviven o se interesan en él. De allí la importancia de sensibilizarlas para que adviertan que el amparo es una llave maestra en el sistema de impartición de justicia, y que es, muchas veces, la que abre la puerta de acceso al goce y ejercicio de derechos humanos que permitirían a miles de personas transitar de un estado de exclusión o de violencia a uno mejor.

Aunque no resulte usual pensar en ello, puede considerarse que el juicio de amparo es un aliado natural en el combate a la pobreza multidimensional. Si a través del juicio de amparo se logra combatir la discriminación en la contratación de personal o en el otorgamiento de pensiones de seguridad social, otorgar educación libre de violencia (*bullying*), conceder asistencia médica de calidad, empoderar a las personas con discapacidad para que estén en posibilidad de tomar sus propias decisiones, exigir que las viviendas reúnan ciertas condiciones mínimas, lograr condiciones de vida digna a las personas privadas de su libertad, garantizar la participación política de las mujeres indígenas, asignar un valor económico al trabajo doméstico, indemnizar a las personas que han sufrido daño por la acción irregular del Estado en la prestación de servicios públicos, y proteger los recursos naturales que sirven de sustento a las familias indígenas, es evidente su impacto no sólo en la justicia, sino en la pobreza.

VII. CONCLUSIONES

Como cualquier fenómeno jurídico, el juicio de amparo tiene una dimensión práctica que corre de manera paralela a la dimensión teórica de sus creado-

res, la cual se halla anclada a una serie de factores que inciden de manera determinante en su operación.

En la medida en que las personas que operan el juicio o interactúan con él, así sea de manera indirecta, abandonen la creencia de que se trata sólo de la solución de conflictos entre el Estado y las personas gobernadas y estén conscientes de la fuerza que tienen sus fallos para transformar la realidad, derivado de que es la pieza central del sistema de acceso a la justicia y la puerta que permite el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, será posible liberarlo de los candados que generan su operación deficiente y limitada, debido, la mayoría de las veces, al uso de formalismos e interpretaciones rigurosas de sus normas.

Para redimensionar al juicio de amparo y reconocer su fuerza expansiva, basta volver los ojos hacia los casos exitosos de la justicia constitucional ocurridos en nuestro país y en otras latitudes.

EL JUICIO DE AMPARO Y LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS INDIVIDUALES Y SUPRAINDIVIDUALES

Armando CORTÉS GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La evolución histórica del concepto de agraviado para efectos del juicio de amparo*. III. *El actual concepto de agraviado en el juicio de amparo*. IV. *Algunas notas relevantes sobre el interés jurídico y el interés legítimo*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo mexicano no es el primer instrumento procesal nacido en el ámbito del derecho comparado para proteger los derechos de los seres humanos frente a los actos de autoridad, se tienen registros desde tiempo atrás que se concibieron tanto en el derecho romano las acciones *homine libero exhibendo e intercessio tribunicia*,¹ como en el derecho inglés el hábeas corpus,² entre otros medios de defensa contra actos autoritarios; pero sí es, quizás, el medio de control de actos del poder público de mayor desarrollo en los siglos XIX y XX, también es un modelo vanguardista a seguir por otras latitudes jurídicas.³

Esa tendencia de vanguardia del juicio de amparo nacional encontró especial sabor con motivo de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente, el 6 y 10 de junio de 2011, pues

* Doctor en derecho por la Universidad Panamericana y profesor de la materia de Juicio de amparo en la maestría en derecho procesal constitucional en la misma universidad.

¹ Narváez H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de amparo en la península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 15.

² *Ibidem*, p. 16.

³ En ese sentido, Tortolero Cervantes, Francisco y Santiago Juárez, Rodrigo, “El amparo en perspectiva latinoamericana”, *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 208 y 209.

sus disposiciones no sólo ampliaron el objeto de protección a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte (artículos 1o. y 103, fracción I), sino también, como se pretende demostrar en este estudio, reconocieron un nuevo concepto de agraviado para los efectos de la procedencia del juicio de amparo que permite el acceso a la defensa constitucional de los derechos, tanto individuales como supraindividuales (artículo 107, fracción I); parabienes que se reflejan en la nueva Ley de Amparo.⁴

II. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE AGRAVIADO PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

El antecedente fuente del juicio de amparo actual es el proyecto de Constitución yucateca de 1840, presentado por Manuel Crescencio Rejón, aprobado y promulgado el 16 de mayo de 1841; en cuyo artículo 53 se estableció que podía ejercitar ese medio de control, de los actos de autoridad, todo aquel que pidiera protección. Por lo que es evidente que bajo la concepción originaria del juicio de amparo no se discriminó a persona alguna del derecho de promoverlo, situación que varió en el reconocimiento de esa institución en el pacto federal. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que reintegró el federalismo al restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, se recogieron las ideas de Mariano Otero, pero en el artículo 25 se estableció que se ampararía a “cualquier habitante de la República en ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución” contra los actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales o estatales;⁵ disposición que no adoptó, al menos formalmente, la idea de permitir a cualquier ser humano promover el juicio de amparo contra los actos de esas autoridades, pues lo condicionó a la satisfacción de la calidad de ser habitante de la República.

Tal limitación quedó superada en el artículo 102 de la Constitución de 1857, en el que se estableció que el juicio de amparo se seguiría a “petición de parte agraviada”.⁶ Lo que evidentemente indica la posibilidad de que cualquier ser humano que haya resentido un agravio a su esfera jurídica por algún acto de autoridad podía solicitar la protección de la justicia federal, con lo que se restableció el principio de generalidad personal que regía

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de abril de 2013.

⁵ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al tribunal constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 75.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 75.

la promoción del amparo; disposición que se reiteró en la Constitución de 1917, pues en el artículo 107 se precisó que el amparo procederá a “instancia de parte agraviada”.

A través de las diferentes leyes que regularon la tramitación del juicio de amparo, durante la vigencia de las Constituciones de 1857 y 1917 que fueron emitidas bajo diversos títulos, respectivamente, en 1861, 1869, 1882, 1897, 1908 y 1919, se conservó la premisa de que ese medio de control podía promoverse y seguirse por el agraviado, es decir, por la parte a quien perjudicara el acto o la ley reclamados.⁷

La disposición de que el juicio de amparo procediera a “instancia de parte agraviada” no deja duda de que esa institución procesal podía activarse por cualquier ser humano que resintiera un agravio en cualquiera de sus derechos constitucionales, por un acto de autoridad; de ahí que el quejoso, para justificar la procedencia de ese medio de control, sólo tenía que demostrar ser el titular de una situación jurídica protegida por un derecho constitucional y la existencia del acto de autoridad que afectara esa situación.

Además, esas precisiones ponen de relieve que la procedencia constitucional del juicio de amparo no encontraba límites en las peculiaridades de la persona quejosa, ni en algún tipo de afectación a su esfera jurídica, ni en la naturaleza del derecho individual o supraindividual afectado. Al respecto, Cabrera Acevedo sostiene la existencia de ejecutorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) entre 1867 a 1876, en las que el alto tribunal protegió intereses colectivos al conocer de juicios de amparo promovidos por un individuo no sólo en defensa de sus intereses personales, sino también los de un sector amorfo de la comunidad en materia ambiental urbana, como eran intereses arquitectónico-estéticos, de comercio y de comodidad para la vida de las personas dentro de su comunidad.⁸

También, Cabrera Acevedo ilustra en el sentido de que, a partir de que Ignacio Luis Vallarta llegó a la Presidencia de la SCJN (1878), cuando Justo

⁷ Así lo establece textualmente el artículo 3o. de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal (emitida el 18 de octubre de 1919), disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/751/26.pdf>.

⁸ Destaca la ejecutoria pronunciada el 5 de diciembre de 1872 en la que el alto tribunal concedió el amparo al representante de la menor, Concepción Pérez, contra actos del Ayuntamiento de Ciudad Guzmán (Jalisco), por haber ordenado la demolición de un pórtico o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de su propiedad y en la que vivía; es decir, se otorgó la protección de la justicia de la unión no porque esa autoridad pretendiera destruir la casa de la quejosa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba, con lo que también benefició a los vecinos de la agraviada. Cabrera Acevedo, Lucio, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993, pp. 224 y 225.

Sierra fue ministro de la Corte (1894-1900) y durante toda la época porfirista, imperó la tendencia de que el alto tribunal no se inmiscuyera en cuestiones políticas ni se sustituyera a las autoridades administrativas, prevaleciendo el individualismo que limitó la procedencia del juicio de amparo.⁹

Esa postura reduccionista de la procedencia personal del juicio de amparo dejó fuera la posibilidad de reclamar actos que afectaban derechos supraindividuales o transindividuales, es decir, aquellos derechos que no son exclusivos de una persona sino que pertenecen a más de un gobernado por su especial situación frente al orden jurídico. En palabras de Gidi, de aquellos derechos no individuales sino que existen como una entidad distinta de cualquier individuo, trascendiendo a la persona, sin ser una mera colección de derechos individuales.¹⁰

Fue en la Ley de Amparo, que entró en vigor en 1936, en la que se incluyeron disposiciones cuya interpretación sistemática sirvió a la postre para definir el concepto de agraviado y limitar la procedencia del juicio de amparo sólo para reclamar actos de autoridad que afectaran derechos respecto de los que el agraviado era su titular exclusivo; por una parte, la contenida en el artículo 4o., consistente en que “el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame”, y, por otra, la prevista en la fracción VI del artículo 73, en el sentido de que el amparo sería improcedente “contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso”.¹¹

Al tenor de la interpretación de esas disposiciones legales se introdujo la figura de la afectación al interés jurídico, como condición de procedencia del juicio de amparo. Lo que permitió la emisión de diversas tesis y jurisprudencias de los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que ese interés no puede referirse a otra cosa sino a la titularidad que al quejoso corresponde en relación con los derechos o posesiones conculcados y, que un acto de autoridad causa perjuicio a una persona física o moral cuando lesiona directamente sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio;¹² entendiéndose ese interés como de carácter individual y subjetivo en exceso, lo que se tradujo en una enorme restricción de las acciones de amparo.¹³

⁹ *Ibidem*, pp. 226 y 227.

¹⁰ Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil, un modelo para países de derecho civil*, trad. de Lucio Cabrera Acevedo, México, UNAM, 2004, p. 53.

¹¹ Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/751/26.pdf>.

¹² Al respecto resulta ilustrativa la jurisprudencia identificada cuyo rubro es el siguiente: “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 72, p. 55.

¹³ Bejar Fonseca, José Luis, *Comentarios a la Ley de Amparo*, México, Novum, 2014, p. 24.

Es importante significar que con esos pronunciamientos se dejaron fuera del objeto de estudio en el juicio de amparo a los actos de autoridad que no afectaban derechos individuales o personales de los gobernados, es decir, a los derechos supraindividuales cuya titularidad no es exclusiva de un gobernado, sino de titularidad grupal o colectiva, siendo los relativos al medio ambiente, circulación, movilidad, seguridad pública, educación, entre otros.

Ante esa evidente situación de desamparo fue que se concibieron las reformas constitucionales en materia de juicio de amparo publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011, que ampliaron el concepto de agraviado para los efectos de la procedencia de ese juicio; al comprender con ese carácter tanto al titular de un derecho subjetivo (como sinónimo de interés jurídico) como al titular de un interés legítimo. Lo anterior permite la defensa de los derechos tanto individuales como supraindividuales, en seguimiento al derecho humano de acceso a la justicia consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en 8o., numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

III. EL ACTUAL CONCEPTO DE AGRAVIADO EN EL JUICIO DE AMPARO

Tocante a la ampliación del concepto de agraviado para los efectos de la procedencia del juicio de amparo, el reformado artículo 107 constitucional, en su fracción I, reitera el presupuesto relativo a que ese juicio se seguirá a instancia de parte agraviada, y establece que por agraviado debe entenderse al titular de un “derecho”, “interés legítimo” o “derecho subjetivo”.

Con la misma intención de ilustrar el nuevo concepto de agraviado la nueva Ley de Amparo, en su artículo 5o., fracción I, se refiere a éste como al titular de un “derecho subjetivo” o “interés legítimo”, y en su artículo 61, fracción XII, (al precisar una hipótesis de improcedencia del juicio), alude al quejoso como titular de un “interés jurídico” o “interés legítimo”.

En suma, son diversos los términos con los que el constituyente permanente y el legislador ordinario se refieren al agraviado para los efectos de la procedencia del juicio de amparo, lo que evidentemente complica el entendimiento y conduce a la necesidad de realizar interpretaciones no sólo literales, sino también teleológicas, funcionales y sistemáticas de las citadas disposiciones constitucionales y legales para desentrañar el concepto actual de quejoso.

Con el objetivo de satisfacer esa necesidad desde el ámbito estrictamente académico, es pertinente iniciar la intelección teniendo presente que al señalar el artículo 107, fracción I, constitucional, que el juicio de amparo se

seguirá a instancia de parte agraviada,¹⁴ es indicativo de que la procedencia de este medio de defensa extraordinario requiere de la voluntad de una persona que sufra una afectación a su situación jurídica; de ahí que no pueda promoverse el juicio por una persona que no resienta un agravio, es decir, una ofensa a su esfera de derechos fundamentales.

Esta última reflexión aporta luz en el entendimiento del concepto actual de agraviado, pues dependiendo de la situación jurídica del solicitante del amparo y de la naturaleza, contenido y alcance de los derechos en los que se origine la lesión personal, es posible identificar y distinguir la diferente connotación entre la afectación a un interés jurídico, un interés legítimo y un interés general o simple.

Para demostrar el anterior aserto es necesario retomar el análisis del requisito constitucional de instancia o petición de parte agraviada, del que es posible identificar la existencia de elementos de tipo objetivo y de orden estrictamente subjetivo cuya actualización es consubstancial a la propia utilidad y beneficios del juicio de amparo. Entre los elementos objetivos que de ese presupuesto se distinguen tenemos los siguientes: una persona (física o moral,¹⁵ de derecho privado o de derecho público);¹⁶ una situación jurídica;¹⁷ un derecho humano que regule o proteja esa situación jurídica, y la afectación real y actual¹⁸ a esa situación jurídica por el acto de una autoridad o, excepcionalmente, de un particular.¹⁹ En tanto que como elemen-

¹⁴ La doctrina distingue la concepción de dos principios del juicio de amparo, uno conocido como “iniciativa de parte” que indica la expresión de la voluntad de una persona para promover el juicio, y otro, identificado como “agravio personal y directo” relativo a que el amparo puede instarse, únicamente, por la parte a quien perjudique el acto reclamado. Serrano Robles, Arturo, “El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo”, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1988, pp. 27-29.

¹⁵ Así lo establece el artículo 6o. de la Ley de Amparo.

¹⁶ De acuerdo con lo previsto en el artículo 7o. de la Ley de Amparo las personas morales oficiales pueden promover el juicio cuando el acto reclamado afecte su patrimonio respecto de las relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

¹⁷ Entendida como la disposición o posición de esa persona respecto del lugar que ocupa en el derecho. Aceptación que deriva del significado del término “situación”, que de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, una segunda intención indica “Disposición de una cosa respecto del lugar que ocupa”. Así como del sinónimo del diverso término “jurídico”. Disponible en: <http://rae.es?id=Y2tFDc0>.

¹⁸ Las exigencias sobre la afectación están previstas, expresamente, en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

¹⁹ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, un particular puede tener la calidad de autoridad responsable cuando realice actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas en una norma general.

tos subjetivos pueden reconocerse los siguientes: la voluntad de la persona para promover el juicio de amparo y la titularidad de esa situación jurídica afectada.

Del análisis individual y relacionado de esos elementos podrían escribirse muchas páginas y definirse diversos criterios, pero por brevedad de exposición en este estudio es necesario resaltar sólo el relativo a la naturaleza, contenido y alcances del derecho humano relacionado con la situación jurídica de quien pide el amparo de la justicia federal.

Al respecto debe recordarse que en el seno de la Constitución federal y en diversos tratados internacionales en los que México es parte, se reconocen derechos humanos o libertades individuales o exclusivos, que corresponden a una sola persona y en un mismo tiempo, como son la vida, la propiedad, la integridad personal, la igualdad, la seguridad jurídica, algunas libertades personales, etcétera. Derechos que corresponden a una primera etapa de proclamación de los llamados derechos-libertades que se plasmaron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que consisten esencialmente en deberes de abstención impuestos al poder público, con los consiguientes ámbitos de autonomía de los individuos particulares.²⁰

En esos mismos ordenamientos fundamentales se reconocen derechos humanos supraindividuales o colectivos que pertenecen a más de una persona al mismo tiempo y, en el mismo espacio, sin alcanzar a todos los individuos sujetos a la potestad de un mismo Estado, pero sí a un grupo de fácil identificación, tales como los derechos al medio ambiente, educación, urbanidad, igualdad, entre otros, así como las libertades de expresión, circulación, asociación, etcétera.²¹

También en esos textos se identifican derechos humanos generales o públicos que son los que conciernen a todos los gobernados de un país o de todos los pueblos del mundo, como son los relativos al desarrollo económico o social, al gobierno, al patrimonio de la humanidad, a la paz pública o mundial, entre muchos otros que la doctrina conoce como derechos de tercera generación.²²

De la identificación de la presencia de derechos humanos individuales, supraindividuales o generales, es posible alumbrar el entendimiento de los términos derecho subjetivo o interés jurídico, interés legítimo e interés sim-

²⁰ Massini Correas, Carlos I., *Los derechos humanos en el pensamiento actual*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, pp. 173 y 174.

²¹ Al respecto son ilustrativas las consideraciones y análisis realizados por Ferrer MacGregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2004, pp. 3-7.

²² Massini Correas, Carlos I., *op. cit.*, p. 174.

ple, que fueron empleados en las reformas constitucional y legal en materia de amparo.

Para poner de manifiesto la certeza de la anterior aseveración, es importante partir del análisis de la acepción del término “interés” respecto del que la doctrina jurídica ha sido extensa y de cuyas aportaciones es útil invocar la de Montero Aroca, que señala que por este concepto se entiende “la relación ideal existente entre una persona (o grupo), acuciada por una necesidad, y el bien apto para satisfacer esa necesidad”.²³

Sobre estas ideas, es dable identificar el interés para promover el juicio de amparo como un elemento conector entre la necesidad de una persona afectada en alguno de sus derechos humanos por un acto de autoridad y el juicio de amparo como medio para reparar esa afectación; por lo que cobra relevancia el reconocimiento del tipo de situación jurídica y de la naturaleza del derecho humano afectado. Por tanto, es menester distinguir si esa necesidad surge de la afectación de una situación personal o exclusiva, grupal o colectiva, o general. Así como identificar el derecho humano desconocido; es decir, determinar si se trata de un derecho exclusivo, supraindividual o general.

El análisis de esas premisas permite determinar que si la situación jurídica relativa es personal o exclusiva del solicitante, y el derecho humano afectado, violado o desconocido es individual, entonces es patente que se está ante una relación de interés jurídico, identificado por el artículo 107, fracción I, constitucional y, por parte de la doctrina, como un derecho subjetivo.²⁴

En cambio, cuando la situación jurídica no es exclusiva del peticionario y el derecho humano violado es supraindividual o colectivo, es inconcuso que se está ante una relación de interés legítimo. Al respecto, Ferrer Mac-Gregor alumbró el entendimiento al señalar que con el interés legítimo suelen reconducirse a los derechos de incidencia colectiva,²⁵ es decir, a aquellos que no son exclusivos de una persona, sino que son compartidos por más de un sujeto, dada su especial posición frente al orden jurídico.

Gutiérrez de Cabiedes ilustra, en el sentido de que el interés supraindividual, si bien refleja una posición o aspiración común o compartida por un grupo de sujetos en relación con un mismo bien, ese interés está

²³ Montero Aroca, Juan, *Introducción al derecho procesal. Jurisdicción, acción y proceso*, Madrid, Tecnos, 1976, p. 88.

²⁴ Respecto de esa identificación diversos autores. Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales colectivos y difusos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 45-49, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 19.

²⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 21.

constituido en realidad por un conjunto de situaciones jurídicas subjetivas, cada una de las cuales contemplada en su génesis es personal.²⁶ El mismo autor afirma que ese interés no es ni el puramente privado, ni el público en sentido estricto, sino que encuentra su existencia en un nivel intermedio entre lo público y lo privado;²⁷ además de que la supraindividualidad del interés no supone tan solo una agregación cuantitativa de situaciones estrictamente individuales, sino constituye una nota definidora propia de un tipo de situaciones jurídicas específicas.²⁸ Ideas todas estas que bien resultan aplicables a las características del interés legítimo para los efectos del juicio de amparo.

En cambio, cuando la situación jurídica es de orden general por encontrarse en ella todas las personas sujetas a la potestad del Estado y el derecho humano infringido es de carácter general o público, la relación existente es de interés general o simple. Para Ferrer Mac-Gregor el interés se vincula por una situación jurídica de mera legalidad.²⁹ Mientras que Gutiérrez de Cabiedes, lo arroja con la idea de generalidad en la medida de que tiene una trascendencia global para la comunidad social;³⁰ de lo que es posible identificar al interés simple con los derechos generales, es decir, con aquellos que corresponden a todos los gobernados.

Las anteriores precisiones abonan en el entendimiento de los diferentes términos con los que la Constitución federal y la nueva Ley de Amparo se refieren al agraviado para la procedencia de ese juicio constitucional, pudiendo considerarse que cuando las disposiciones relativas aluden al titular de “un derecho” o “un derecho subjetivo” o “interés jurídico”, es inconcuso que se están refiriendo al titular de una situación jurídica personal o exclusiva del peticionario en la que se encuentra afectado un derecho humano individual; mientras que al mencionar al titular de un “interés legítimo” están vinculando al titular de una situación jurídica compartida, que puede o no ser de exclusiva afectación del propio peticionario. Pero en la que necesariamente se encuentra involucrado un derecho humano supraindividual o colectivo, es decir, a aquellos derechos que pertenecen a más de una persona al mismo tiempo y en el mismo espacio, sin alcanzar a todos los individuos sujetos a la potestad de un mismo Estado. Aunque sí a un grupo de fácil identificación, tales como los derechos al medio ambiente, educa-

²⁶ Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *op. cit.*, p. 78.

²⁷ *Ibidem*, p. 87.

²⁸ *Ibidem*, p. 74.

²⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 18.

³⁰ Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *op. cit.*, p. 56.

ción, urbanidad, igualdad, entre otros; así como las libertades de expresión, circulación, asociación, etcétera.

Es importante puntualizar que el empleo del término “derecho subjetivo” como sinónimo exclusivo del término “interés jurídico” o simplemente “derecho”, en las locuciones constitucional y legales obedece a una reminiscencia de la concepción añeja de derecho subjetivo que ha perdido actualidad.

Sobre esa identificación son especialmente relevantes las consideraciones de Ferrer Mac-Gregor, en el sentido de que al interés jurídico se le ha identificado con el derecho subjetivo en su concepción clásica; constituyéndolo como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción que lo configura, como una posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros;³¹ por lo que puede inferirse el reconocimiento de la defensa de un derecho exclusivo de la persona afectada.

Ahora bien, si por derecho subjetivo se ha entendido “un interés reconocido por el ordenamiento jurídico como exclusivamente propio de su titular y, como tal, y por esta razón, protegido de modo directo e inmediato”,³² ese empleo sinonímico de derecho subjetivo no resulta exclusivo del simple derecho o del interés jurídico; pues en las reformas constitucionales y legales en materia del juicio de amparo se reconoció como objeto de protección en ese juicio tanto al interés jurídico, que está relacionado con la defensa de derechos individuales o exclusivos como al interés legítimo cuyo objetivo es la defensa de derechos supraindividuales o colectivos por lo que debe considerarse que ambos intereses entrañan un derecho subjetivo, lo que no puede decirse del interés general o simple.

Respecto de este último punto, vale recordar que el interés simple entendido como el que nace de la afectación de una situación jurídica concreta o abstracta vinculada con derechos generales o públicos, en la que se encuentran inmersas todas las personas sujetas a la potestad del Estado, no está reconocido para promover el juicio de amparo, expresamente, en el artículo 5o., fracción I, párrafo segundo, de la nueva Ley de Amparo.³³ Por lo que no puede reputarse como un derecho subjetivo, limitación que encuentra justificación respecto de ese tipo de derechos en el que prevalece

³¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 19.

³² Según Zanobini, Guido, *Corso di diritto amministrativo*, Milán, Giuffré, vol. 1, pp. 141-144, citado por Gutiérrez de Cabiedes, *op. cit.*, p. 51.

³³ Esa disposición establece: “El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo”.

hasta la fecha el principio de relatividad.³⁴ El cual siempre se ha encontrado constitucionalizado y no permite realizar una declaración general sobre el acto que motiva la queja; es decir, ante la vigencia de ese principio, la naturaleza general o pública de un acto de autoridad impide que se cristalicen los efectos de una sentencia que otorgara el amparo respecto de un acto cuya incidencia fuera general.

IV. ALGUNAS NOTAS RELEVANTES SOBRE EL INTERÉS JURÍDICO Y EL INTERÉS LEGÍTIMO

De lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, constitucional, se desprende que la procedencia del juicio de amparo requiere de una afectación ya sea al interés jurídico (aludido como derecho subjetivo) o al interés legítimo; la que puede ser directa o derivada de la especial situación del quejoso frente al orden jurídico.

Al respecto, es importante destacar que en relación con la afectación directa, la norma fundamental indudablemente se refiere tanto al interés jurídico como al legítimo, pues una persona puede sufrir una afectación directa a su esfera jurídica tanto por la violación de sus derechos humanos individuales como por los supraindividuales; sin embargo, no es posible concebir la procedencia del amparo ante la actualización de una afectación indirecta al interés jurídico en la medida de que éste se relaciona con auténticos derechos individuales, privativos e indisponibles por terceros,³⁵ por lo que debe ser sólo el titular del derecho exclusivo el que despliegue el medio de defensa y no otra persona, precisamente para salvaguardar la naturaleza de ese derecho que, además, podría resultar defraudado o indebidamente defendido por personas ajenas a su titularidad.

En cambio, en relación con la hipótesis de la afectación, derivada de la especial situación del quejoso frente al orden jurídico, es patente que se refiere sólo al interés legítimo en la medida que las personas titulares de un derecho humano supraindividual pueden resentir diferentes grados de afectación en virtud de su particular posición ante la violación de ese tipo de derechos; es decir, por la amplitud del ámbito de ese derecho sus titulares pueden re-

³⁴ Está consagrado en el artículo 107, fracción II, constitucional: “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 queja”.

³⁵ En cuanto a la distinción entre los derechos individuales y los supraindividuales se comparten las ideas de Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *op. cit.*, p. 441.

sultar, directa o indirectamente, agraviados por un acto de autoridad. Como ejemplo, de esa distinción, vale citar el cierre de una calle o vialidad pública por parte de una autoridad o por particulares con el consentimiento tácito o expreso de la autoridad; acto que está relacionado con el derecho de circulación o la libertad de tránsito dentro de la esfera de la movilidad; figuras jurídicas evidentemente supraindividuales, en las que la afectación directa podría actualizarse para las personas que tienen su domicilio o vivienda en esa calle, quienes no siendo titulares exclusivos de la vía pública, quizá no podrían entrar a su casa, causándoseles un afectación directa; mientras que para los que habiten en la misma colonia o en calles o avenidas adyacentes, el perjuicio sería indirecto en la medida que no podrían circular por la vialidad cerrada y, para un grupo de personas de tal vez de mayor entidad, la afectación indirecta podría ser la generación de mayor tráfico vehicular y el aumento de la contaminación atmosférica en la zona.

Asimismo, ante esas específicas hipótesis de procedencia del juicio de amparo, es necesario señalar que el interés jurídico, por tener su origen en normas de relación que garantizan la protección de situaciones jurídicas individuales frente al Estado,³⁶ entraña un derecho público subjetivo para la defensa de un derecho humano individual que es afectado por un acto de autoridad de manera real y actual en perjuicio de la esfera jurídica del quejoso que es su exclusivo titular. A su vez, el interés legítimo, por tener su origen en normas de acción que tutelan el interés colectivo³⁷ también entraña un derecho público subjetivo para la defensa; pero de un derecho humano supraindividual que es afectado por un acto de autoridad de manera real y actual en perjuicio directo o indirecto de la esfera jurídica del quejoso que comparte su titularidad con otros gobernados.

V. CONCLUSIONES

Es corolario de lo expuesto que el interés jurídico y el interés legítimo a que se refieren, tanto las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 como las legales del 3 de abril de 2013, comparten la característica de entrañar un derecho subjetivo público, entendido como la facultad de un particular para exigir del Estado, a través de la promoción del juicio de amparo, el respeto, goce, protección o restitución de un derecho humano, pero difieren

³⁶ Al respecto son ilustrativas las diferencias entre las normas de acción y las normas de relación que señala Monti, José L., *Los intereses difusos y su protección jurisdiccional*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005, p. 43.

³⁷ *Idem.*

en cuanto la naturaleza del derecho a defender y a la forma de afectación a ese derecho.

En efecto, el interés jurídico se relaciona con un derecho humano individual o exclusivo del quejoso que sufre una afectación directa, real y actual a su esfera jurídica personal por violación a ese derecho mediante un acto de autoridad; mientras que el interés legítimo está vinculado con un derecho humano supraindividual del quejoso y de otros gobernados con los que comparte su titularidad por su especial posición frente al orden jurídico, que resienten una lesión directa o indirecta, pero real y actual a su esfera jurídica personal por la transgresión a ese derecho por una conducta del poder público.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BEJAR FONSECA, José Luis, *Comentarios a la ley de amparo*, México, Novum, 2014.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El concepto de derecho subjetivo en la teoría contemporánea del derecho*, México, Fontamara, 1999.
- DROMI, José Roberto, *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*, Bogotá, Temis, 1980.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al Tribunal Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, 2004.
- GIDI, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*, México, UNAM, 2004.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES e HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo, *La Tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997.
- LINARES, Juan Francisco, *Fundamentos de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1975.
- MASSINI CORREAS, Carlos, *Los derechos humanos en el pensamiento actual*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

- MOTERO AROCA, Juan, *Introducción al derecho procesal, jurisdicción, acción y proceso*, Madrid, Tecnos, 1976.
- MONTI, José L., *Los intereses difusos y su protección jurisdiccional*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2005.
- NARVÁEZ H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de amparo en la península yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- OVALLE FAVELA, José, (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco *et al.*, “El amparo en perspectiva latinoamericana”, *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

INTERÉS LEGÍTIMO EN LA NUEVA LEY DE AMPARO

Olga María del Carmen SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA *

No aceptes lo habitual como cosa natural.
Porque en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar.

Bertolt BRECHT

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Normas autoaplicativas y heteroaplicativas*.
III. *Interés legítimo*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

A través de la historia, los derechos fundamentales y sus mecanismos para garantizar su ejercicio se han venido desarrollando de manera progresiva, con lo que se ha hecho necesaria una protección cada vez más amplia y efectiva de ellos.

Pocas generaciones tienen la oportunidad de atestiguar cambios tan importantes en cuanto a la protección de los derechos humanos, de los que gozamos todas las personas por el simple hecho de serlo, como lo ha hecho nuestra generación con la reforma de junio de 2011.

La incorporación de normas de fuente internacional al orden interno, ha sido materia de disposición constitucional expresa en todos los países latinoamericanos. Y ahí precisamente radica la importancia de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, pues si bien a través del artículo 133 de nuestra norma fundamental se incluían a los instrumentos

* Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y notaria pública 182 de la Ciudad de México.

internacionales en la jerarquía normativa, es a partir de ese año cuando los derechos humanos contenidos en ellos adquieren un rango superior, equiparándose a la propia Constitución e incluso, en mi opinión, estando por encima siempre que éstos sean más favorables a la persona. En términos del principio pro persona y los lineamientos rectores derivados de la Convención de Viena, como el famoso *pacta sunt servanda*, por el cual el tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe por ellas, y por lo que una de las partes no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, así como la irretroactividad de los tratados.

Los alcances de las reformas constitucionales de 2011, con especial atención en los derechos humanos, nos han llevado desde el concepto de reciente cuño “control de convencionalidad” (el cual, hasta hace poco tiempo nos parecía tan ajeno a nuestro sistema jurídico nacional, y que hoy es más que una necesidad, es una obligación de carácter internacional, en aras de la más eficaz, eficiente y amplia tutela de los derechos fundamentales) hasta la nueva Ley de Amparo; estas reformas presentan conceptos, paradigmas e instituciones de lo más actual, y son no sólo el presente sino el futuro de cómo se irá delineando la justicia en nuestro país.

Por la materia y por la trascendencia que ha tenido la reforma en cuestión en el mecanismo procesal de defensa de los derechos humanos, me referiré a uno de los pensadores más brillantes del siglo XIX, don Mariano Otero, de quien me parece que la reciente reforma reconoce en mayor amplitud y precisión las ideas que este jalisciense expuso en su voto particular de 1847, de donde académicamente nace la figura que en su momento fue tan estudiada y conocida como fórmula Otero, y que hoy prácticamente vuelve a la idea original de este ilustre jurista.

En ese voto particular que redactó, como integrante del Congreso Constituyente, señaló la importancia de declarar nulas las leyes que violaran el pacto federal o que fueran contrarias a las leyes generales, para contar con un sistema normativo plenamente respetuoso de los valores y principios constitucionales, bajo una armonía constitucional y la división de poderes.

Es por ello, que considero que la reforma constitucional de junio de 2011, y la ahora nueva Ley de Amparo, en su lectura hermenéutica, atesoran un homenaje a uno de los pilares del juicio de protección a los derechos humanos por excelencia, el juicio de amparo.

La fórmula de tutela, que ideó Mariano Otero, preveía un sistema de control constitucional dual y mixto. Por una parte, la incorporación del juicio de amparo al orden federal estableciendo que cualquier habitante de la República podía reclamar violaciones en el ejercicio y conservación de los

derechos fundamentales, cometida por ataques de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federales como estatales, que se promovería ante los tribunales de la Federación, limitándose éstos a proteger únicamente en el caso particular sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. Precisamente, ésta es la que se conoce como fórmula Otero o principio de relatividad de las sentencias.

Pero, por otra parte, la misma doctrina de Otero preveía un mecanismo respecto de las leyes que atacaran a la Constitución federal o a las leyes generales, el cual no implicaba que fuera un pronunciamiento propio de la Corte, pues eso era con base en la consulta que se había elevado a las legislaturas creadoras de la norma tildada de inconstitucional, los que únicamente se limitarían a decir su opinión sobre si era o no constitucional la norma respectiva. Ambos trámites sobre la constitucionalidad de una norma contaban con efectos generales, es decir, la ley declarada inconstitucional era expulsada del orden normativo.

Ahora, las reformas constitucionales de junio de 2011 y la nueva Ley de Amparo, específicamente en sus artículos 231 y 232, prevén la declaratoria general de inconstitucionalidad; con lo que, de cierto modo, se retoma el pensamiento de Otero, al perseguir una regularidad del sistema, más integral y plena, proporcionando la posibilidad de que las sentencias dictadas en amparo, puedan llegar a tener efectos generales, *erga omnes*, y así conformar un Estado con un actuar plenamente respetuoso de los derechos humanos de todos y cada uno de quienes vivimos en México.

Tomando como ejemplo la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma declarada inválida por su contravención a la norma fundamental, la nueva legislación reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución general de la República, es un ordenamiento que si bien es de avanzada, también responde a viejas necesidades y dilemas, bajo fórmulas que por su funcionalidad son perdurables y aplicables en el tiempo.

Pues nunca debemos perder de vista que la función del juicio de amparo es la protección a los derechos de las mujeres, hombres y niños que habitamos en este país, y que el amparo no constituye un fin en sí mismo, sino que éste radica precisamente en la protección que produce.

II. NORMAS AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS

El juicio de amparo como medio de control constitucional tiene la aptitud para proceder contra leyes, incluso cuando no exista un acto de aplicación

concreto. El denominado amparo contra leyes reconoce el derecho de las personas a oponerse a las mayorías legislativas cuando estimen que han sobrepasado los límites de lo decidible en una democracia constitucional como la nuestra.

Encontramos el fundamento de la división conceptual entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas en el artículo 107, fracción I, constitucional al señalar que el amparo sólo procede a instancia de parte “agraviada”, pues se requiere que el acto reclamado genere una afectación a un interés legítimo o a un interés jurídico, y ello es así, ya que como también procede contra normas generales, los jueces requieren verificar este presupuesto de afectación cuando se impugnen leyes.

Este requisito atiende a la naturaleza de las funciones del Poder Judicial, que permite conservar el principio de división de poderes, pues la reducción de los presupuestos procesales de impugnación de leyes al grado de no exigir más que un interés simple supone la generación del desbordamiento del papel al que están llamados a desempeñar los jueces y las juezas en una democracia representativa.

De tal manera, que si el juicio constitucional contra leyes se promoviera por simple oposición o disidencia ideológica, sin mediar la violación a un derecho de las personas, vaciaría el sistema de pesos y contrapesos contemplado por nuestra Constitución; de lo que se deriva el deber de los jueces y juezas de verificar cuidadosamente que la función de control constitucional que ejerzan sea activada sólo cuando se actualice el principio de agravio de parte.

El artículo 103, fracción I, constitucional establece que los tribunales de la Federación resolverán, entre otras cuestiones, las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, que violen derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por tanto, el juicio de amparo procede contra normas generales que se estimen violatorias de los derechos humanos y/o garantías constitucionales cuando exista un principio de afectación, para lo cual en la ley se contemplan dos momentos posibles: *a)* por su sola entrada en vigor, y *b)* cuando existe un acto de aplicación.

Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, la jurisprudencia de la Suprema Corte introdujo la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas, en función de las posibilidades de afectación de una norma general.

En la actualidad, la clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de “individualización incondicionada”, con el cual se entiende la noción de norma autoaplicativa, como aquella norma que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto, con lo que se superó la antigua idea de “autoejecución”, con la cual se explicaba esta categoría de normas.

El valor conceptual de la distinción siempre es instrumental a un fin, que es el dar contenido al principio de instancia de parte agraviada en el amparo contra leyes. En la construcción de esta clasificación siempre se tuvo como criterio rector el interés jurídico; ahora corresponde ocupar ese lugar rector al de interés legítimo.

Desde la Quinta Época, la Suprema Corte ha reconocido que es un derecho de los particulares impugnar una ley directamente, sin la necesidad de acreditar un acto de aplicación, siempre que la ley contuviera “un principio de ejecución”. Al respecto se estableció que:

...el juicio de garantías es procedente cuando los preceptos de ella adquieran por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatorios, o sea cuando contienen un principio de ejecución que se realiza por la existencia misma de la ley, sin necesidad de actos posteriores de aplicación concreta de la misma, por cuanto que a virtud del puro acto legislativo y por los relativos a su promulgación y publicación, quedan perfectamente señaladas las personas o entidades que en acatamiento de la ley están obligadas a obrar en determinada forma.¹

En ese entonces, las normas autoaplicativas se reconocían como aquellas que podían impugnarse desde su entrada en vigor porque contienen un principio de autoejecución —concepto superado actualmente por el de individualización incondicionada—, pues sus efectos perjudiciales se generaban sin la necesidad de un acto posterior de aplicación. Esta autoejecución de las leyes podía constatarse cuando la ley establecía directamente obligaciones de hacer o no hacer a los particulares, o bien, porque desde su misma entrada en vigor el particular se encontraba en la situación prevista de la norma, asociándole ciertas consecuencias jurídicas.

Se unificó en la misma categoría de leyes autoaplicativas a aquella ley que impusiera obligaciones directamente a los particulares, y a aquella que estableciera hipótesis normativas de actualización inmediata de los particulares y se generaran las consecuencias vinculadas a esa situación. Pero en

¹ “AMPARO CONTRA LEYES AUTOAPLICATIVAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. CXXIII, p. 783.

ambos casos el núcleo esencial reconocido del concepto de norma autoaplicativa es la relación directa de afectación entre la ley y la esfera jurídica del particular; afectación que no requiere un acto intermedio de aplicación. Debe recordarse que la Suprema Corte siempre tuvo a la vista que la noción de “afectación” es la asociada al de interés jurídico, la que, a su vez, remitía a la idea de derecho subjetivo.

Ya en la Novena Época, el Pleno de la Suprema Corte introdujo la noción de “individualización incondicionada”, la que superó la antigua noción del principio de autoejecución. Así, la jurisprudencia 55/97 determinó que dicho concepto es un referente objetivo entre ambos tipos de normas puesto que:

...permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.²

En este orden de ideas, el concepto de distinción se basa en la noción de contenido normativo condicionado: si se trata de un contenido normativo incondicionado, la norma es autoaplicativa. Si su contenido está condicionado se trata de una norma heteroaplicativa. En palabras del Pleno:

...cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

Es decir, el criterio de clasificación de heteroaplicabilidad y autoaplicabilidad es formal; esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues

² “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DINSTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”, Tesis 55/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, julio de 1997, p. 5.

sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, legítimo o simple, el concepto de individualización incondicionada no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.

La Primera Sala de nuestro alto tribunal formuló una regla de relación entre la amplitud del espacio de las normas heteroaplicativas

...como inversamente proporcional al grado de inclusión abarcado por el concepto de agravio adoptado. Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, pues las posibilidades de afectación generadas de manera inmediata en la esfera jurídicas de las personas se amplifica.

Si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, el ámbito de leyes heteroaplicativas será amplio, pues es más probable que se requiera un acto de aplicación para demostrar la afectación al derecho subjetivo y reduce las posibilidades de afectación directas de la ley con su mera vigencia.

Por otro lado, si se toma como base el concepto de interés legítimo que incluye un mayor número de posibilidades de afectación, el ámbito de normas heteroaplicativas entonces será menor, pues se amplían las posibilidades de afectación con su entrada en vigor sin esperar un acto de aplicación.

De manera inversa la relación entre el espacio de las leyes autoaplicativas es directamente proporcional al grado de inclusión del concepto de afectación adaptado, siendo más amplio el espacio de estas leyes en relación con las heteroaplicativas, en la medida que se transite de un régimen de interés jurídico a uno de interés legítimo, al ser evidente que al no requerirse de una trascendencia a un derecho subjetivo, sino a cualquier tipo de afectación relevante para el derecho objetivo existirán mayores posibilidades de afectación directas, que no requerirán de un acto de aplicación.

En suma, la distinción entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas, así como la diferencia de contenidos normativos condicionados y no condicionados, son una concepción formal que depende de la noción material de afectación que se adopte.

III. INTERÉS LEGÍTIMO

El concepto de interés legítimo fue introducido en la reforma de junio de 2011, al artículo 107, fracción I, de la Constitución federal,³ así como las condiciones de aplicación de tal concepto en el amparo contra leyes. El artículo es claro al establecer que 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 vulnera los derechos constitucionales y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera personal y directa (interés jurídico) o por su especial situación frente al ordenamiento jurídico (interés legítimo).

Cuando la oposición de la persona a una ley adquiera una concreción real jurídicamente relevante y cualificada en el tiempo —y no sólo conjetural—, se actualizará su interés legítimo para acudir al juicio de amparo para combatir dicha norma. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una definición mínima y flexible de lo que debe entenderse como interés legítimo, consistente en que las personas pueden combatir las leyes a pesar de no ser destinatarios directos de su contenido, sino que sean “terceros”, cuando por la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico, resientan una afectación jurídicamente relevante. Entre otros casos, se estableció que esto ocurre cuando quien ejerce la acción constitucional tiene una relación jurídica con el destinatario de la ley y se beneficia del bien objeto de la regulación combatida.

Fue al resolver el amparo en revisión 366/2012,⁴ que la Sala precisó que el interés legítimo se traduce en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. El interés legítimo abrió la gama de posibilidades para acudir al juicio de amparo, pues no se exige la acreditación, a cargo del quejoso, de la existencia de un derecho subjetivo conferido por las normas del ordenamiento jurídico o la necesidad de probar un daño individualizado susceptible de ser remediado mediante la concesión del amparo. Así, se concluyó que el interés legítimo es aquél interés personal —indivi-

³ “Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: 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...”.

⁴ Amparo en revisión 366/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión del 5 de septiembre de 2012, por unanimidad de cinco votos, cuyo ponente fue el ministro Cossío Díaz y el secretario Roberto Lara Chagoyán.

dual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso.

También se diferenció al interés simple o jurídicamente irrelevante como aquél que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado; pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el interesado, y por ende, éste no supone afectación alguna a la esfera jurídica del quejoso en ningún sentido. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”.⁵

De lo anterior se desprende que el interés legítimo debe estar garantizado por un derecho objetivo (sin que necesariamente dé lugar a un derecho subjetivo) y debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra.⁶

En la Contradicción de tesis 553/2012,⁷ la Primera Sala estableció que el interés legítimo permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin ser titulares de un derecho subjetivo, noción asociada clásicamente al interés jurídico. Así, el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no está dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. En este sentido, se trata de un agravio personal e indirecto⁸ —en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico—. Es por ello que los jueces y juezas constitucionales deben considerar cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas en cada caso.

⁵ Tesis aislada XLIII/2013(10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, febrero de 2013, p. 822.

⁶ Contradicción de tesis 553/2012, emitida el 6 de marzo de 2013, por mayoría de cuatro votos, cuyo ponente fue Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y secretario David García Sarubbi.

⁷ *Idem*.

⁸ Si bien se hace referencia a un agravio “personal”, ello se debe a que la materia de la presente contradicción de tesis no versa sobre la interpretación del concepto de interés legítimo cuando se impugnan actos violatorios de derechos colectivos o difusos. Contradicción de tesis 553/2012, *op. cit.*

Para arribar a dicha determinación, la Sala destacó que el criterio de clasificación de heteroaplicatividad y autoaplicatividad es formal y relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, ya que sin un concepto previo de agravio, ya sea con base en un interés jurídico, legítimo o simple, el concepto de individualización incondicionada no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.

Respecto del interés legítimo, la Sala determinó que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación al quejoso en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

Pero lo relevante es que esta Sala estableció que, las personas pueden combatir las leyes de las que no sean destinatarias cuando resientan una afectación jurídicamente relevante. Así, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos:

- a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso —no destinatario de las obligaciones— en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante, calificada, actual y real.
- b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa en grado suficiente para ser personal o colectivo, calificado, actual, real y jurídicamente relevante, cuya comprobación pasa por verificar que, en caso de otorgarse el amparo, el quejoso obtendría un beneficio jurídico.
- c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa.

Además, se sostuvo que en caso de que se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de los escenarios de afectación antes presentados, las normas serán heteroaplicativas.⁹

IV. CONCLUSIÓN

Como podrán notar, la nueva Ley de Amparo que ahora rige a los juicios iniciados a partir de su vigencia, es el resultado de más de diez años de discusión, estudio y análisis. Llegando al punto de superar el limitado concepto de interés jurídico en la legitimación para acudir al juicio de amparo, con la equiparación del derecho subjetivo a la figura de interés legítimo; permitiendo de tal forma la tutela de intereses difusos y colectivos, así como la protección de la esfera jurídica de los particulares frente a ataques que, si bien no lesionan un derecho subjetivo, sí afectan su esfera jurídica.

Gran parte de lo que desde entonces se venía proponiendo, hoy en día es una realidad; los mexicanos podemos ostentarnos de contar con una legislación nacional para la protección de los derechos humanos, contenidos tanto en la Constitución como en tratados internacionales, de avanzada.

⁹ “LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO”, tesis aislada CCLXXXII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, julio de 2014, p. 149; también “INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN EN UNO U OTRO CASO”, tesis CCLXXXI/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, julio de 2014, p. 148.

EL AMPARO COLECTIVO EN MÉXICO

José Juan TREJO ORDUÑA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Juicio de amparo colectivo*. III. *Interés legítimo*. IV. *Algunos ejemplos relevantes de amparos colectivos en nuestro sistema jurídico mexicano*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido cinco décadas desde que Mauro Cappelletti¹ anticipara lucidamente las transformaciones que se han gestado en el campo de la justicia, a través de sucesivas “oleadas” reformadoras, tendientes a conseguir un mayor acceso a la justicia, encaminadas a asegurar la tutela jurisdiccional de ciertos derechos e intereses particulares e importantes, y especialmente vulnerables, en las modernas sociedades. De tal manera, la globalización y desarrollo de las sociedades ha derivado en que sea necesario que se tutelen ampliamente derechos que antes no eran motivo de protección o ésta era limitada.

La dinámica social que implica el crecimiento de la población en la República mexicana, el desarrollo económico del país y, sobre todo, la etapa de intensa transformación por la que atraviesa la nación, que se manifiesta en la promulgación de nuevos ordenamientos legales o la reforma de éstos como generadores de una demanda creciente de impartición de justicia pronta y expedita, como respuesta a la necesidad de contar con mecanismos legales adecuados y eficientes, para atender la situación social actual en la solución de conflictos a través del sistema de impartición de justicia, son

* Magistrado de circuito, adscrito al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, con residencia en Guanajuato, Guanajuato.

¹ Cappelletti, Mauro, *Acceso a la justicia*, trad. de S. Amaral, Argentina, Colegio de Abogados de La Plata, 1983; mismo autor, mismo título, trad. de M. Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 3-5.

factores que propician que los órganos jurisdiccionales se encuentren frente a nuevos retos. Por un lado, se encuentra el creciente aumento de asuntos ventilados en los juzgados y tribunales del país y, por otro, las problemáticas planteadas resultan, en muchos casos, novedosas a los asuntos jurídicos tramitados anteriormente.

Así, profundas transformaciones políticas y de sistema se implican en una justicia para todos, a la cual no es extraña la impronta universal de la “globalización”, como nuevo paradigma sistémico que gobierna el mundo. Una justicia de servicio que, como idea fuerza, haga posible un servicio de justicia acorde con las necesidades de un sistema social que se encuentra en tránsito al desequilibrio.²

Uno de los aspectos que ha evolucionado es la protección de los “derechos de la colectividad”, los cuales tienen su base en el reconocimiento de una tercera generación en los derechos humanos que fue sugerido por el profesor Karel Vasak, en 1977; estos derechos corresponden, como la doctrina lo ha interpretado, “a las nuevas necesidades del hombre y de la colectividad humana en el actual grado de su desarrollo y evolución”,³ y se estructuran sobre “el sentido común de solidaridad humana”.

En opinión de César Moyano Bonilla,⁴ se les denomina derechos humanos de tercera generación, por el hecho de distinguirse etapas distintas dentro del proceso de desarrollo de los derechos humanos, caracterizadas por un diferente grado de reconocimiento y protección; de manera que el primer periodo histórico que corresponde a la primera generación se identifica con el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, los cuales se oponen al Estado. Mientras que la segunda generación se caracteriza por cuanto la concepción de los derechos humanos se amplía con la finalidad de atender las necesidades sociales, económicas y culturales del individuo, cuya atención se exige del Estado. La actividad de éste ya no es pasiva, sino, por el contrario, eminentemente activa, por cuanto se debe dirigir a satisfacer dichas necesidades. Y la tercera generación, se inspira, como ya lo enunciara Karel Vasak, en una “cierta concepción de la vida humana en comunidad”; tales derechos “sólo pueden ponerse en práctica gracias al esfuerzo conjunto de todos: desde los individuos y los estados hasta las entidades y órganos públicos y privados”. Dichos derechos son, entre otros: a la paz, al

² Quiroga Lavié, Humberto, *El amparo colectivo*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1998, pp. 7 y 8.

³ Gros Espiell, Héctor, *Estudios sobre derechos humanos*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1985, p.13.

⁴ Moyano Bonilla, César, “Derecho a un medio ambiente sano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82.

desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

Una tutela efectiva y no sólo nominal de tales derechos de incidencia colectiva, requiere tanto permitir como estimular el acceso de los representantes públicos y privados, también de aquellos grupos desorganizados, imprecisos y a menudo imprecisables, generalmente en la dificultad para defenderse; por tanto, se requiere articular vías y procedimientos no confusos y apropiados para la tutela de sus derechos, en los que se involucran las responsabilidades de las partes, los poderes y deberes de iniciativa y de control del juez, así como los efectos mismos de las decisiones.

La modernidad y el desarrollo han conducido a los seres humanos a niveles superiores de vida, pero al mismo tiempo han provocado abusos en el entorno y suscitado situaciones adversas para el ejercicio pleno de los derechos. Para enfrentarse a las nuevas realidades surgieron los derechos de tercera generación, así como se han perfilado mecanismos procesales para proteger los intereses colectivos, difusos o incluso individuales, pero éstos pueden incidir colectivamente. El derecho pretende ahora proteger bienes que tradicionalmente no estaban en el comercio, como el aire, el agua u otros elementos del medio ambiente, pero que pueden fácilmente contaminarse por la industria, la explosión demográfica u otras causas. A nuevas realidades deben corresponder nuevos derechos y nuevos medios de protección procesal, de ahí que en nuestro tiempo se hayan establecido o estén ensayando respuestas más consistentes para enfrentar los complejos y heterogéneos problemas referidos.⁵

Como necesaria consecuencia de la tutela de nuevos derechos de tercera generación y de carácter colectivo, está produciéndose una revolución procesal cuyos efectos apenas comienzan a percibirse. Se está superando, en primer lugar, la concepción tradicional del derecho procesal civil de signo eminentemente individualista, que exige para el titular de cualquier acción la existencia de un derecho subjetivo. Se trata ahora de plantear las bases constitucionales y legales que permitan establecer las acciones y procesos colectivos, en las cuales tendrán que establecerse reglas especiales y diferentes para la legitimación, el proceso e incluso la cosa juzgada.⁶

La adición del párrafo tercero del artículo 17 constitucional realizada el 29 de julio de 2010, para establecer que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas; así como el Decreto publicado

⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa, 2013, pp. 56 y 57.

⁶ *Idem*.

el 30 de agosto de 2011, por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, son trascendentales para el sistema jurídico mexicano, ya que se crean mecanismos para instrumentar el procedimiento de las acciones de clase o de grupo que hayan sido afectados en la protección de los derechos del consumidor, en el sistema de ecología, los servicios financieros o alguna otra acción en los que no se les han reconocido sus derechos de grupos. Dichas reformas se centraron en un medio ordinario de defensa para proteger intereses colectivos.

Por su parte, las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 se traducen en un nuevo paradigma al que se deben enfrentar los jueces del país, en virtud que se rediseña el sistema jurisdiccional mexicano; toda vez que con la primera reforma se actualiza al juicio de amparo y con la segunda se amplía la protección de los derechos humanos, estableciéndose principios importantes como el de “pro persona” o *pro homine*, así como el de control de convencionalidad *ex officio*; por lo que, para lo que aquí interesa, se establecen las bases mínimas para acceder al juicio de amparo de manera colectiva.

II. JUICIO DE AMPARO COLECTIVO

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo es un medio para combatir normas generales, actos u omisiones de la autoridad que vulneren los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por dicha carta magna, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; como se estableció con anterioridad, las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 resultan trascendentes como pilares del actual juicio de amparo, lo cual fue robustecido con la publicación el 2 de abril de 2013, de la actual Ley de Amparo.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor afirma, desde una noción contemporánea, que la expresión “amparo” se utiliza para significar al “juicio constitucional de amparo”, es decir, una garantía judicial, un proceso constitucional, un mecanismo de protección específico para salvaguardar los derechos fundamentales dentro de los sistemas de control de la constitu-

cionalidad de leyes y dentro de la concepción genérica de la defensa de la Constitución.⁷

El doctor Alfonso Herrera García señala que la necesidad de un renovado objeto de protección, en un sentido expansivo hacia el orden internacional de los derechos humanos, mantuvo un consenso indiscutido tanto a lo largo del proceso de reforma a los artículos 103 y 107 constitucionales como en el proceso legislativo que dio lugar a la nueva Ley de Amparo, hoy en vigor.⁸

Para Lucio Cabrera Acevedo,⁹ el juicio de amparo ha sido y puede llegar a ser una medida procesal correcta para la prevención de los daños, pues anula el acto reclamado y cuando se concede ordena que vuelvan las cosas al estado anterior de la violación. La venta masiva de productos, como los alimenticios cuando son nocivos, causan daños colectivos a grupos enormes e indeterminados. El legado histórico y cultural que pertenece a una nación puede también ser dañado por nuevas edificaciones o por obras de comunicación. Es un daño colectivo, lo mismo que cuando es destruido el paisaje o la imagen urbanística. Asimismo, persisten tradicionales prejuicios y discriminaciones étnicas y de sexo que deben desaparecer en la sociedad actual. La ecología y los recursos naturales son cada vez más perjudicados. Todo ello implica lesiones a derechos que la doctrina ha llamado supraindividuales, colectivos y difusos; para dicho autor, el amparo colectivo puede ser el mejor medio procesal preventivo de daños.

Actualmente, no existe una regulación específica sobre el amparo colectivo en la Ley de Amparo, por lo que éste se rige de acuerdo a las disposiciones generales contenidas en esa Ley y en el Código Federal de Procedimientos Civiles; el amparo colectivo sirve para reclamar actos u omisiones que afecten nuestros derechos fundamentales. Por ejemplo, cuando la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autoriza ambientalmente un proyecto que puede resultar dañino para una comunidad y para un ecosistema se puede promover un amparo indirecto, para intentar revertir esa autorización por ir en contra del derecho a contar con un medio ambiente sano, de acuerdo al artículo 4o. de la Constitución.¹⁰

⁷ *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial Federal-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, p. 58.

⁸ Herrera García, Alfonso, *El objeto de protección del nuevo juicio de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 347.

⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 5 y 6.

¹⁰ *Manual de acciones colectivas y amparo para lograr la justicia ambiental*, México, Fronteras Comunes-Asociación Ecológica Santo Tomás-Litiga-Organización de Litigio Estratégico de

Ahora bien, la problemática del fenómeno de lo “colectivo” comienza desde la terminología misma que se utiliza para su identificación, al no existir homogeneidad o univocidad en el lenguaje. Se utilizan indistintamente los sustantivos “derechos” o “intereses” para los adjetivos: colectivos, difusos, sociales, de grupo, clase, serie, sector, categoría, incidencia colectiva, transpersonales, supraindividuales, superindividuales, metaindividuales, transindividuales, etcétera. El problema de vocabulario se agudiza aún más si se agregan aquellos derechos auténticamente individuales que por conveniencia se ejercen de manera colectiva; es decir, los llamados derechos: accidentalmente colectivos, individuales homogéneos, entre otros, que tienen como característica ser divisibles y provenir de una causa común.¹¹

De tal manera, puede acudirse a un amparo colectivo en defensa de derechos e intereses difusos que pertenecen a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables, como el medio ambiente; derechos colectivos en sentido estricto, es decir, los que se refieren a una colectividad de personas, indeterminadas, pero determinables. Por ejemplo, los derechos de cierto grupo étnico o de un ejido; derechos o intereses individuales homogéneos, que pertenecen a una comunidad de personas perfectamente individualizadas, que pueden ser divisibles, pero en los que la afectación del derecho respectivo tiene un origen en común, y que por tanto, pueden hacerse valer individual o colectivamente, como los derechos de los consumidores.

III. INTERÉS LEGÍTIMO

La introducción de la figura jurídica del interés legítimo en el juicio de amparo a través de la reforma constitucional, del 6 de junio de 2011, constituye el medio por el cual los gobernados pueden acudir a dicho juicio constitucional en defensa de intereses de naturaleza social o colectiva. Antes de la aludida reforma constitucional, en nuestro sistema jurídico mexicano se siguió la idea de que para la promoción del juicio de amparo, era indispensable la existencia de un interés jurídico del promovente del juicio, lo cual, sin lugar a dudas, lo convertía en uno de los principales requisitos de procedencia de la vía constitucional.

Derechos Humanos-Greenpeace México-Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria-Asociación de Productores Ecologistas Tatexco-Comité de Derechos Humanos de Tabasco-Fondo de Acción Solidaria, 2012, p. 17.

¹¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Breviarios jurídicos. Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, p. 7.

Este requisito se encontraba establecido en el artículo 107, fracción I, de nuestra carta magna, antes de aquella reforma, conforme al cual, el juicio de amparo exclusivamente podía promoverse a instancia de parte agraviada, la cual debía ser titular del derecho afectado por el acto de autoridad relativo; de ahí que el interés jurídico necesario para acudir a la vía constitucional únicamente lo tenía la persona o personas, físicas, morales u oficiales, directamente agraviadas por el acto correspondiente.

La existencia de ese interés jurídico limitaba a los gobernados la posibilidad de acudir al juicio de amparo, en tanto que condicionaba su procedencia no únicamente a la titularidad de un derecho jurídicamente tutelado, sino también a la afectación que de ese derecho debía ocasionar el acto de autoridad respectivo, lo que permitía que muchos de esos actos escaparan del examen constitucional propio del juicio de amparo.

Al respecto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor¹² señaló que en México quedaba todavía una magna tarea en el ámbito legislativo. Y más aún en la interpretación de los jueces, que ante la falta de regulación expresa eran contados los que abrían el paso franco al acceso a la justicia de los derechos o intereses colectivos; propuso que se debía someter a revisión, por ejemplo, el concepto del agravio personal y directo, así como los efectos de la sentencia al caso particular que rige al juicio de amparo mexicano, desde el siglo XIX.

Esa limitación fue atenuada con la reforma al artículo 107, fracción I, constitucional, contenida en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011, actualmente en vigor, porque al concepto de interés jurídico, como presupuesto de procedencia, del juicio de amparo se incorporó el de interés legítimo.

De esta manera, a partir de esa reforma constitucional, para la promoción del juicio de amparo en algunos casos se requiere que el quejoso acredite la afectación al interés legítimo y, en otros, la afectación a su interés jurídico, lo que, por disposición del legislador federal, depende de la naturaleza de la autoridad emisora del acto contra el que se acuda a la vía constitucional.

La reforma constitucional impacta en la función jurisdiccional de los órganos que conocen del juicio de amparo, pues es evidente la intención del legislador federal de ampliar los supuestos de impugnación de actos de autoridad a través de ese juicio, con la introducción del interés legítimo como elemento de procedencia de la vía constitucional.

¹² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 62.

Es menester precisar que el interés legítimo es un antecedente de los derechos de incidencia colectiva, pero con énfasis especial en el comportamiento de las autoridades que debe estar ajustado a la ley, ese es el bien tutelado, un derecho a la legalidad.¹³

El interés legítimo siempre estuvo ligado a la protección de los llamados intereses difusos, aquellos que, consignados de alguna manera en el derecho positivo reportaban algún provecho a los integrantes de amplios sectores de la sociedad, de una manera compartida por todos y, sin la exclusividad e índole directa que son notas distintivas del interés jurídico. Su recepción en los fundamentos constitucionales del juicio de amparo lleva a una muy extensa ampliación de la tutela que otorga este proceso, aun para ciertas normas generales, que cobra especial relevancia para temas ambientales y urbanísticos.¹⁴

La incorporación de dicha figura jurídica es un paradigma que abre la posibilidad de acceder a la tutela del derecho de incidencia colectiva a través del juicio de amparo; por lo que corresponderá a los gobernados plantear a los órganos del Poder Judicial de la Federación, controversias en las cuales se hagan valer esos derechos, a fin de que se vayan estableciendo los criterios correspondientes desde una perspectiva progresiva.

Antecedentes del amparo colectivo en México

De 1868 a 1882 el amparo fue promovido por un agraviado a nombre suyo y de un número indeterminado de personas, por ejemplo, cuando dos o tres personas vecinos de un pueblo lo interponían a nombre de toda su comunidad, integrada por un número impreciso de personas, indígenas o mestizas. En la Primera Época del *Semanario Judicial de la Federación* aparecen muchos casos en que un individuo promovía no sólo la defensa de sus intereses, sino también los de una comunidad indígena o una población.¹⁵

También, en la Primera Época del *Semanario Judicial de la Federación* se encuentran varios casos de protección a intereses de tipo urbanísticos,

¹³ Tron Petit, Jean Claude, “Prólogo”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *Acciones colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Porrúa-Asociación de Jueces y Magistrados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 23.

¹⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 5a. ed., México, UNAM-Porrúa-IMDPC, 2013, pp. 42 y 43.

¹⁵ Cabrera Acevedo, Lucio, *op. cit.*, 2006, p. 5.

estéticos e incluso de simple comodidad, ya que el interés jurídico en su aceptación estricta como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo y de ahí que en el siglo XIX la Suprema Corte tenía una concepción amplia de la legitimación.¹⁶

IV. ALGUNOS EJEMPLOS RELEVANTES DE AMPAROS COLECTIVOS EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó un asunto colectivo, al resolver el amparo directo civil 15/2009 en relación con el amparo directo civil 14/2009, el cual derivó de un juicio ordinario civil promovido en ejercicio de la acción de grupo prevista por el artículo 26, fracción I, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el que se reclamó que una empresa realizó conductas que ocasionaron daños y perjuicios a un grupo de consumidores, ya que la referida persona moral construyó viviendas de interés social y realizó operaciones de venta de inmuebles destinados a casa habitación.

En dicho asunto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo ponente el ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de votos, concedió el amparo a la Procuraduría Federal del Consumidor, para el efecto de que se dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, se dictara otra en la que se reiteraran las consideraciones que no fueron materia de la concesión y se condenara a la empresa constructora al pago en la vía incidental, a todos los interesados que acreditaran su calidad de perjudicados, sin importar que hubieren participado en el juicio principal, de la suma de los montos erogados y comprobables por cada acreedor relacionados en forma directa con los daños que presentaban las viviendas; así como a una cantidad que no podría ser inferior al 20% del monto relativo al detrimento que hubiere sufrido el patrimonio de cada consumidor por ese motivo, porcentaje que no se calcularía sobre el precio pactado, sino sobre el monto del daño causado, en el entendido de que a través del incidente de reclamación de daños y perjuicios es como debían demostrarse la afectación patrimonial, el nexo causal relativo y su cuantía.¹⁷

2) Otro ejemplo de amparo colectivo trascendente en nuestro sistema es la resolución emitida el 10 de agosto de 2016 por la Primera Sala de la Su-

¹⁶ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 41 y 42.

¹⁷ *Acción de grupo promovida por la Procuraduría Federal del Consumidor*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 116 y 117.

prema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 54/2016, en el sentido de determinar que la separación del servicio profesional docente por no acreditar las condiciones de permanencia en el cargo, no constituye una sanción administrativa.

En este caso, 64 docentes impugnaron la constitucionalidad de los artículos 22; 53, último párrafo; 71 y 74, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, mismos que facultan a la autoridad educativa u organismos descentralizados para dar por terminado el nombramiento, particularmente cuando los docentes no alcancen un resultado suficiente tras presentar tres evaluaciones. Según los quejosos, dichos preceptos invaden la esfera competencial de la Secretaría de la Función Pública, a quien corresponde la imposición de sanciones administrativas.

Para la Primera Sala, el incumplimiento de las condiciones de permanencia en el empleo, como la acreditación de evaluaciones, da lugar a una consecuencia jurídica consistente en la terminación del nombramiento y la separación del servicio profesional docente. Sin embargo, en sentido estricto, dicha consecuencia, pese a su naturaleza adversa, no constituye una sanción, pues no deriva del reproche de una infracción administrativa que dé lugar a una responsabilidad o que genere otro tipo de consecuencias más allá de la separación en el cargo. En efecto, esta consecuencia deriva del incumplimiento de las condiciones de permanencia en el servicio y no presume que el personal docente haya actuado en contravención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en la Constitución.

Por esta razón, se negó el amparo a los ahí quejosos, toda vez que, al no tratarse de una sanción administrativa, no existe invasión de competencias entre las dependencias de la administración pública que ejercen funciones de contraloría y las autoridades educativas.

De este modo, cuando la administración advierte que quien desempeña el servicio público ya no reúne las condiciones que exige el servicio para el cual fue designado, cuenta con la atribución de retirar dicho nombramiento, siempre que ello se haga mediante un procedimiento regido por el pleno respeto de los derechos fundamentales que asisten al gobernado.¹⁸

3) El Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el amparo 345/2016, del 31 de mayo de 2016, con-

¹⁸ Comunicado, *La separación del servicio profesional docente por no acreditar las condiciones de permanencia en el cargo, no constituye una sanción administrativa*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 136/2016, 10 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4360>.

cedió la protección de la justicia federal a un quejoso que reclamó la omisión de diversas autoridades de esa ciudad para asegurar el libre tránsito de Avenida Bucareli y ordenó a la Secretaría de Seguridad Pública retirar el bloqueo ocasionado por el plantón ubicado en dicha vialidad, con absoluto respeto de la vida e integridad personal de los manifestantes, así como su derecho a expresarse libremente.

En dicho asunto, el quejoso reclamó la omisión del jefe de gobierno, y de los secretarios de movilidad y de seguridad pública de la Ciudad de México, de aplicar la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en lo relativo a la obligación de asegurar la utilización de las vialidades a sus habitantes, con motivo de la imposibilidad para transitar por Avenida Bucareli, en el tramo comprendido desde la Calle Morelos hasta la Secretaría de Gobernación. La problemática surge por un plantón de manifestantes instalado en esa zona y por las acciones tomadas por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que consistieron en cortes a la circulación sobre la Avenida Bucareli y hacer reversible la Calle Morelos, lo que perjudicó al quejoso porque le impidió circular por Avenida Bucareli y lo obligaba a transitar en sentido contrario por la calle Enrico Martínez, en donde acreditó tener su domicilio. El quejoso refiere que la omisión de las autoridades responsables de cumplir con la obligación de garantizar el uso adecuado de las vialidades vulneró su libertad de tránsito.

En ese amparo se analizó la relación entre el derecho a manifestarse públicamente y el derecho a la libre circulación. La manifestación pública se reconoce como un medio para manifestar y expresar opiniones y como mecanismo de exigencia para que se permita el ejercicio pleno de los derechos humanos y, por tanto, como elemento fundamental en una sociedad democrática. Sin embargo, se explica que uno de los derechos que con mayor frecuencia resulta afectado por ese derecho es la libertad de tránsito, que implica el goce efectivo de transitar por donde se desee y una obligación positiva de las autoridades estatales de asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de amenazas u hostigamientos arbitrarios de terceros o del Estado. En tal sentido, se consideró que ese conflicto de derechos obliga a las autoridades a realizar una armonización, a efecto de implementar medidas adecuadas para hacer compatibles los intereses en juego; sin embargo, habrá ocasiones en las que ello implique la limitación de alguno o de ambos derechos, caso en el cual, para que esta resulte válida, debe ser admisible en el ámbito constitucional, necesaria para obtener los fines que fundamentan la restricción y guardar una relación de proporcionalidad entre el fin buscado y los efectos que produce en otros derechos e intereses constitucionales. Para determinar si la omisión reclamada implicó una violación al derecho

al libre tránsito del quejoso, se analizó la medida implementada por la SSP. Al respecto, se consideró que si bien la finalidad perseguida por tal medida es constitucionalmente legítima, porque tiende a garantizar el libre ejercicio del derecho a manifestarse públicamente; sin embargo, no cumplió con el requisito de necesidad, al no resultar la opción menos gravosa para el derecho afectado. Lo anterior, porque dicha medida generó una obstrucción significativa a la circulación de vehículos, pues se trata del cierre definido de una vía primaria, cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular, además de la fuerte incidencia en la productividad de las zonas y la afectación que representa al derecho humano a un medio ambiente sano. Desde esa perspectiva, el deber de garantizar el derecho a manifestarse públicamente no tiene el alcance de proteger el bloqueo deliberado de las vías de circulación, pues de otra manera se autorizaría que se vulneraran los derechos de la colectividad y se pondría en entredicho la armonía de la vida en sociedad.¹⁹

Cabe señalar que al margen de que ese amparo fue promovido por un particular, el mismo pudo ser planteado por una colectividad, en la medida que el derecho de libertad de tránsito es de carácter difuso y lo trascendente es que los efectos de la protección constitucional inciden en todas las personas que transitan por esas vialidades.

V. CONCLUSIONES

1. Con la introducción del interés legítimo se pretende otorgar la posibilidad de proteger en mayor extensión a todos aquellos miembros de una colectividad o grupo cuya afectación u origen les sea común. Ante la circunstancia de que dicha figura jurídica es novedosa para el sistema jurídico mexicano, el juzgador deberá afrontar dichos retos; por ende, se le debe exigir ser cauteloso y, sobre todo, que realice un estudio cuidadoso en torno a los derechos que se tutelan. Corresponderá a los tribunales federales a través de sus sentencias, y en su caso, por medio de la jurisprudencia, analizar las peticiones del foro que se hagan al respecto, así como cuidar que los principios de interpretación para los amparos colectivos sean compatibles con la finalidad de éstos y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano, al

¹⁹ *Nota informativa*, Consejo de la Judicatura Federal, Ciudad de México, núm. DGCS/NI:45/2016, 3 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docs/NotasInformativas/2016/notaInformativa45.pdf>.

margen de las herramientas con las que se cuente en las legislaciones secundarias.

2. La práctica cotidiana indicará los alcances que se le debe dar al amparo colectivo para dar seguridad jurídica a los gobernados y lograr que cumplan con su finalidad, es decir, que exista una mayor apertura y acceso a la justicia. Cabe precisar que aún son incipientes los asuntos que se tramitan por esa vía, por lo que es necesario que se planteen mayores demandas de esa naturaleza, para fortalecer esa institución jurídica, y los juzgadores con la práctica vayan perfeccionando los criterios.
3. Ante las limitantes contenidas en la Ley de Amparo y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el juzgador debe interpretar las normas y los hechos de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos, es decir, los juzgadores deben propiciar que estos procedimientos sean cada vez más ágiles, sencillos y flexibles en aras de que las pretensiones de la colectividad gocen de un efectivo acceso a la justicia.

IV. AMPARO CONTRA PARTICULARES

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA PARTICULARES

Javier MIJANGOS Y GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *El dogma: los derechos fundamentales como límites frente al poder público.* II. *La Ley de Amparo de 2013: ¿El juicio de amparo procede en contra de actos de particulares?* III. *La solución de fondo: la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares y su protección por el Poder Judicial de la Federación.* IV. *Perspectivas y retos.*

I. EL DOGMA: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LÍMITES FRENTE AL PODER PÚBLICO

En los Estados Unidos de América un centro comercial invoca como facultad inherente a su propiedad, la salida de personas que han penetrado en ella para difundir ideas religiosas, y éstas a su vez reclaman que la expulsión de esta propiedad sería una vulneración a sus derechos fundamentales. Al otro lado del Atlántico, un periodista alemán exige su libertad de expresión a fin de mantener el boicot contra una película de un director vinculado al nazismo. En España, un conserje es despedido de su trabajo por negarse reiteradamente a utilizar corbata, tras lo cual alega la vulneración de su derecho a la propia imagen por parte del patrón. Un hombre graba las conversaciones telefónicas de su cónyuge con una tercera persona y las presenta como prueba en un juicio de divorcio; la mujer alega la vulneración de sus derechos fundamentales por parte de su cónyuge. Esto sucede en México.

¿Qué tienen en común estas cuatro situaciones que enfrentó la jurisprudencia constitucional de diversos sistemas jurídicos? El problema de fondo es el mismo: la posible vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. A pesar de la importancia y actualidad de esta problemática, la doctrina jurídica mexicana no se ha ocupado mayormente

* Doctor en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y socio fundador de Mijangos y González Abogados. javier@mijangosygonzalez.com.

de analizar la protección de los derechos fundamentales ante violaciones provenientes de los particulares. Esto se debe a que uno de los pilares más firmes del constitucionalismo mexicano ha sido, hasta épocas muy recientes, la concepción de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público.¹

Esta forma de entender los derechos fundamentales tenía su reflejo tanto en el artículo 103 constitucional, vigente hasta el 6 de junio de 2011, como en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, ya que se establecía la procedencia del juicio de amparo únicamente en contra de leyes o actos de las autoridades mexicanas que resultaren violatorios de las entonces denominadas garantías individuales.

A continuación desarrollaremos los conceptos tanto de autoridad para efectos del amparo que venía sosteniendo el Poder Judicial de la Federación hasta la reciente reforma constitucional de amparo, a fin de estar en condiciones de responder si, en ese marco normativo, era posible promover un juicio de amparo en contra de actos de particulares.

1. *El concepto tradicional de autoridad en la jurisprudencia del Poder Judicial Federal*

Derivado de la lectura de la propia Constitución y de la Ley de Amparo, resultaba evidente que no existía un concepto global y totalizador de lo que debía entenderse por autoridad para los efectos del amparo; indefinición de la que fue consciente el legislador, ya que un concepto como éste debe quedar en manos de la función interpretativa del Poder Judicial de la Federación y ser modificado a través de su jurisprudencia en razón de la evolución de los órganos estatales y de los cambios sociales.

El concepto jurisprudencial de acto de autoridad ha variado durante el transcurso de la vigencia de la Constitución de 1917. La primera ocasión en que la Suprema Corte abordó tal cuestión fue en 1919, al resolver el *caso Marcolfo F. Torres*. Debemos mencionar los antecedentes de esta sentencia, ya que nos facilitarán el entendimiento del criterio distintivo de las autoridades para efectos del juicio de amparo. El quejoso, Marcolfo F. Torres, acudió ante el juez de primera instancia local de Sahuaripa, en el estado de Sonora, formulando una demanda de amparo contra actos del mayor Canuto Ortega, consistentes en haberle conminado éste para que abandonara la

¹ La problemática de la posible vigencia de los derechos fundamentales entre particulares en el sistema jurídico mexicano conlleva mayores aristas que la mera cuestión procesal descrita en estas páginas. Mijangos y González, J., *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano*, México, Porrúa, 2007.

población mencionada, pretendiendo indebidamente con esto privarlo de su libertad personal. Es importante que el mayor Ortega no era un miembro del Ejército mexicano, ya que estamos en una época en que el país está levantado en armas por la Revolución y diversos grupos contaban con hombres armados; el señor Ortega era uno de ellos. Pues bien, el juez de Distrito de la ciudad de Nogales, que conoció del asunto, negó el amparo, argumentando su improcedencia en virtud de que el mayor Ortega no era una autoridad.

La Suprema Corte de Justicia revocó la sentencia del juez federal y concedió el amparo. En su resolución, el Pleno de la Corte estableció que:

...el término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la *fuerza pública*, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo están en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen.²

Estas ideas conformaban una tesis de vanguardia para la difícil situación que sufría el país en aquella época, ya que atiende al carácter material del acto, la fuerza pública, y no al carácter del sujeto del cual dicho acto emana. De esta forma, ante el caos gubernamental presente en la época posrevolucionaria, el juicio de amparo protegía de todo aquel que por diversas circunstancias pudiese hacer uso de la fuerza pública y vulnerar las garantías individuales.³

² Sentencia del 10 de mayo de 1919, emitida por el Pleno de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. IV, p. 1067). En este mismo sentido, véase la sentencia del 13 de septiembre de 1935, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLV, p. 503).

³ Se podría llegar a pensar, erróneamente, que la resolución no incluyó aquellos casos en que el acto de autoridad consistiere en una conducta omisiva, que no conlleve ejecución alguna o, también, cuando sin ejecución la autoridad emitiese un acto declarativo o prohibitivo. La razón de esta ausencia es que el *caso Marcolfo F. Torres* se resolvió en 1919, durante la vigencia del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que en el artículo 671 disponía que eran autoridades responsables aquellas que ejecutaren o trataran de ejecutar el acto reclamado; esto es, que en todo amparo tenía que haber necesariamente la posibilidad de una ejecución material. Sería hasta la Ley de Amparo que entró en vigor el 10 de enero de 1936, en donde se expresó que “la autoridad responsable es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”. Redacción muy similar a la actual, salvo las adiciones de 1988, cuando se agregó como autoridades a “aquellas que promulgan o publican una ley”. Véase, en este sentido, Gudiño Pelayo, J. J., “El concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo”, *Revista del Instituto de Documentación de Investigaciones Jurídicas*, México, 1993, pp. 141-160.

El caso *Marcolfo F. Torres* fue la primera de las cinco sentencias que conformaron un criterio jurisprudencial que tuvo validez hasta 1996.⁴ Durante toda esta época, el elemento distintivo para determinar si se estaba frente a una autoridad para efectos del juicio de amparo era el concepto de fuerza pública. Este criterio fue sostenido de forma constante durante setenta y siete años sin atender a la evolución del país y del propio Estado mexicano. Sin embargo, ante el crecimiento del aparato estatal, fue preciso determinar si necesariamente el acto de autoridad debía emitirse por un órgano del Estado y, principalmente, establecer cuál era el alcance de este último término. La problemática se planteaba en los siguientes términos: tradicionalmente los actos provenientes de un órgano de la administración pública descentralizada no habían sido considerados como actos provenientes de un órgano del Estado y, en consecuencia, se negaba la posibilidad de que dichos actos fueran protegidos a través del juicio de amparo.

Pues bien, frente a esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los organismos descentralizados no eran autoridad para efectos de amparo. G. Góngora Pimentel señala que: “El Poder Judicial de la Federación argumentó de la siguiente manera: los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia y patrimonio propio, por esa razón no son órganos del Estado y sus actos no pueden ser como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado”.⁵ En síntesis, la Suprema Corte otorgaba el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo a aquellas entidades que formaran parte del Estado en su sentido más estricto y que desempeñaran la función de imperio, esto es, que ordenen y se ha-

⁴ Las otras cuatro sentencias que conformaron el criterio jurisprudencial son: el caso *Calixto Rodríguez* de 1930, que hace referencia únicamente a las autoridades legalmente constituidas y no a las de hecho; el caso *Díaz Barriga* de 1931, que reproduce el criterio sostenido en el anterior caso; el caso *Mauricio Sandi* de 1940, que no hace referencia alguna al concepto de autoridad; y, finalmente, el caso *Moral Portilla* de 1941, cuya nota distintiva es el concepto de imperio como atributo esencial para que las autoridades hagan cumplir sus resoluciones. Se ha señalado, con fundamento, que esta jurisprudencia que rigió los fallos del Poder Judicial de la Federación desde 1919 no debió ser considerada como tal, ya que adolecía de vicios formales en cuanto a su formación. Sin embargo, hay que recordar que, conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, las resoluciones de la Suprema Corte constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario. Pues bien, los cinco casos que brevemente hemos desarrollado no reunían el requisito de reiteración de la misma nota distintiva en cuanto a la interpretación, ya que uno de ellos (*Moral Portilla*) hace referencia al concepto de imperio y no al de fuerza pública, y otro (*Mauricio Sandi*) ni siquiera versa sobre esta problemática. En este sentido véase Gudiño Pelayo, J. J., *Introducción al amparo mexicano*, cit., pp. 253 y 254.

⁵ Góngora Pimentel, G., *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1999, p. 8.

gan obedecer; por lo que, tanto la administración pública paraestatal como cualquier manifestación de poder privado carecían de control constitucional. Así, por citar sólo unos ejemplos, un árbitro privado,⁶ un notario,⁷ el Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda,⁸ los directores de las escuelas oficiales,⁹ los Tribunales de Menores,¹⁰ la Procuraduría Federal del Consumidor,¹¹ Petróleos Mexicanos,¹² la Junta de Aguas y Drenaje de una ciudad,¹³ la Comisión Federal de Electricidad,¹⁴ y el Comisariado Ejidal o la Procuraduría Agraria,¹⁵ no eran considerados como autoridades para efectos del juicio de amparo.

2. *El concepto de autoridad para efectos del amparo a partir del caso Trasviña*

En 1996, a raíz de las dificultades que se presentaban respecto a la procedencia del juicio de amparo en contra de actos emanados de los organismos públicos paraestatales, el Pleno de la Suprema Corte modificó las bases

⁶ Sentencia del 17 de octubre de 1949, emitida por la Tercera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CII, p. 424). La Corte ha considerado que un funcionario público, como el caso de un gobernador de una entidad federativa, que actúe como árbitro en un conflicto obrero-patronal tampoco es autoridad para efectos del amparo. Sentencia del 19 de julio de 1941, emitida por la Cuarta Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXI, p. 2827).

⁷ Sentencia del 22 de enero de 1948, emitida por la Tercera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCV, p. 646).

⁸ Sentencia del 20 agosto de 1934, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLI, p. 3386).

⁹ Sentencia del 14 de mayo de 1971, emitida por el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. XXIX, sexta parte, p. 25).

¹⁰ Sentencia del 26 de julio de 1978, emitida por el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. CXV-CXX, sexta parte, p. 176).

¹¹ Sentencia del 1o. de abril de 1986, emitida por el Pleno de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. CCV-CCXVI, primera parte, p. 99).

¹² Sentencia del 10 de septiembre de 1986, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. CCV-CCXVI, tercera parte, p. 128).

¹³ Sentencia del 7 de junio de 1991, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, octubre de 1991, p. 226).

¹⁴ Sentencia del 22 de enero de 1992, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. IX, abril de 1992, p. 452).

¹⁵ Sentencia del 3 de febrero de 1993, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XII, diciembre de 1993, p. 841); y, sentencia del 28 de abril de 1993, emitida por el Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del Séptimo Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XII, julio de 1993, p. 274).

generales para determinar dicho concepto, entendiendo por tal a “aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado”.¹⁶ El motivo de este giro jurisprudencial tuvo como origen el análisis de las universidades públicas, las cuales se han constituido en el sistema jurídico mexicano como organismos públicos descentralizados, y sus actos han sido tildados, tradicionalmente, como impropios de una autoridad. El caso se remonta a 1992, en el que un profesor de la Universidad de Michoacán, Julio Óscar Trasviña, promovió un juicio de amparo en contra de la expedición de un decreto que modificaba la Ley Orgánica de la Universidad y que al ser aplicado por la Universidad, afectaba sus intereses en materia de año sabático.

La Suprema Corte decidió negar el amparo al promovente, en virtud del carácter de coordinación que se daba entre la Universidad y el profesor, al tratarse de una relación de carácter laboral. Sin embargo, abordó el tema de la autoridad para efectos del juicio de amparo dando como resultado el criterio jurisprudencial arriba citado.

Esta nueva concepción representó un avance fundamental en la presencia y efectividad de los derechos fundamentales en el sistema jurídico mexicano, ya que a partir de ésta quedan comprendidos todos los organismos públicos en un sentido amplio. Así, desde ese año, destacan diversas resoluciones en las que se ha otorgado el carácter de autoridad, para efectos del amparo, a las universidades públicas cuando expulsan a sus alumnos,¹⁷ a la Comisión Federal de Electricidad cuando corta el suministro de energía eléctrica,¹⁸ a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico cuando emiten laudos arbitrales,¹⁹ a la Confede-

¹⁶ Sentencia del 14 de noviembre de 1996, emitida por el Pleno de la SCJN (Tesis P. XVII/97, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. V, febrero de 1997, p. 118).

¹⁷ Sentencia del 2 de diciembre de 1999, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (no aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*), y sentencia del 8 de febrero de 2002, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (Tesis 2a.J. 12/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 321). Respecto a las universidades privadas, a las cuales se les niega el carácter de autoridad, véase la sentencia del 14 de abril de 2005, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materias administrativa y civil del Decimonoveno Circuito (no aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*).

¹⁸ Sentencia del 3 de diciembre de 1999, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (Tesis 2a. II/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI, enero de 2000, p. 76).

¹⁹ Sentencia del 28 de septiembre de 2001, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (Tesis 2a./J. 48/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p. 426); y, sentencia del 26 de octubre de 2001, emitida por la Segunda Sala de la SCJN (Tesis

ración Deportiva Mexicana al desafiliar a una federación deportiva,²⁰ o a la Escuela Judicial al decidir la lista de admitidos a un concurso de oposición.²¹

En principio, la nueva línea argumentativa parecía abrir planteamientos más amplios del concepto de autoridad para efectos del amparo que incluyesen actos realizados por particulares, pero que, de algún modo u otro, tuviesen su respaldo en el actuar estatal. Este es el caso, por ejemplo, de los particulares concesionarios que prestan servicios públicos que pueden llegar a afectar los derechos fundamentales de los particulares y ser considerados como autoridad para efectos del juicio de amparo en virtud de la realización de un servicio público de forma delegada, ya que el Estado avala la función del particular que originalmente le correspondía.²²

En el siguiente apartado se analizará si la jurisprudencia de la Suprema Corte y la nueva legislación en materia de amparo confirman este escenario o si, por el contrario, el juicio de amparo sigue limitado a actos provenientes del poder público.

II. LA LEY DE AMPARO DE 2013: ¿EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE EN CONTRA DE ACTOS DE PARTICULARES?

Antes de dar cuenta con la reforma constitucional y legal que se sucedió en esta materia, es necesario detenernos en una sentencia del Pleno de la Suprema Corte de 2010, la cual también resulta fundamental para entender los cambios legislativos operados a partir de abril de 2013.

En la sentencia recaída al amparo en revisión 2219/2009, el Pleno de la Suprema Corte se enfrentó a un asunto que le presentaba una disyuntiva

2a./J. 56/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XIV, noviembre de 2001, p. 31).

²⁰ Sentencia del 12 de marzo de 2003, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1066).

²¹ Sentencia del 29 de septiembre de 2003, emitida por el juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

²² Zaldívar Lelo de Larrea, A., “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva ley de amparo”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, pp. 168 y 169. En este sentido, destaca la resolución en virtud de la cual se consideró como autoridad para efectos del amparo a un panel binacional de arbitraje comercial constituido conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entidad constituida por expertos comerciales (particulares) de Canadá, Estados Unidos y México, encargados de dirimir controversias suscitadas entre particulares por cuestiones de comercio exterior. Sentencia del 4 de agosto de 1999, emitida por la Primera Sala de la SCJN (no aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*).

entre dar un paso adelante en el ámbito protector de los derechos fundamentales en México o, por el contrario, reiterar la doctrina tradicional. La mayoría optó por la segunda opción.

En esa ocasión, era necesario determinar si la Junta de Honor de la Barra Mexicana Colegio de Abogados era autoridad para efectos del juicio de amparo al momento en que sancionó a uno de sus miembros: el profesor Leonel Pereznieto.

El razonamiento de la sentencia comienza con una afirmación lapidaria: el juicio de amparo es improcedente contra actos de particulares. En el caso concreto, según la mayoría, la Barra no estaba actuando en función delegada por el Estado para disciplinar a sus miembros, sino “simple y sencillamente está aplicando sus estatutos”, tomando en cuenta que los socios se “someten voluntariamente a participar en estos procedimientos de carácter disciplinario, de lo cual se deduce que el colegio no actúa como auxiliar del Estado”. Por último, señala la sentencia, es importante tener en cuenta que la potestad para sancionar a sus miembros tiene como origen la voluntad de las partes y no una ley.

Pues bien, ésta fue la última vez en que el Pleno de la Suprema Corte abordó esta cuestión y, como se verá a continuación, sentó las bases de la procedencia del juicio de amparo en contra de actos de particulares en la nueva Ley de Amparo.

Es importante señalar que la reforma constitucional, del 6 de junio de 2011, a los artículos 103 y 107, no previó la posibilidad de que el juicio de amparo fuera procedente en contra de actos de particulares. El nuevo marco constitucional reitera, como se venía estableciendo en esta sede, que el juicio de amparo procede únicamente contra actos de autoridad.

Sin embargo, la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, introducirá una serie de elementos que, a primera vista, podrían parecer un giro de 180 grados en el concepto tradicional de autoridad para efectos del amparo.

Es necesario remontarse a la iniciativa de ley presentada en el Senado de la República, el 15 de febrero de 2011. El artículo 1o. de la iniciativa, en su último párrafo, establecía que “el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley”. La redacción de este párrafo se mantendría inalterada tanto en la minuta aprobada por el mismo Senado, en octubre de 2011, como en la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, en febrero de 2012 y, finalmente, en la nueva Ley de Amparo.

En esta lógica, resultaba necesario que la iniciativa de ley desarrollara en qué circunstancias se consideraría a un particular como autoridad para los efectos del juicio de amparo. Así, en el artículo 5o. de la iniciativa, fracción II, segundo párrafo, se establecía que “los particulares podrán tener la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo cuando actúen en ejercicio de funciones públicas”.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedió con el artículo 1o. de la ley, la minuta aprobada por el Senado en octubre de 2011, modificaría la redacción de ese párrafo del artículo 5o., estableciendo que para los efectos de la ley “los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”.

Esta redacción se mantendría, tanto en la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, en febrero de 2012, como en la nueva Ley de Amparo.

Para tener el panorama completo, es necesario señalar qué entiende la nueva ley por autoridad responsable, ya que en el caso de los particulares se remite a este concepto. Así las cosas, el artículo 5o., fracción II, párrafo primero, establece que será parte en el juicio de amparo:

...la autoridad responsable, teniendo tal carácter con independencia de su naturaleza formal la que dicta, ordena ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Al iniciar este apartado, se señalaba que era indispensable atender a la resolución de la Suprema Corte en el caso de la *Barra Mexicana*, ya que como trataré de explicar a continuación, la nueva Ley de Amparo, que en apariencia abre la puerta al juicio de amparo en contra de particulares, lo único que hace es recopilar los criterios de la Corte que ha venido emitiendo desde 1996 y reducir la procedencia del amparo en contra de particulares a casos realmente muy limitados.

De acuerdo a la nueva Ley de Amparo, para que un acto de un particular sea objeto de un juicio de amparo, se requiere de dos elementos:

1. Que el acto sea equivalente a los que realiza una autoridad, es decir, actos que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 5o., fracción II, párrafo primero (*caso Trasviña*).

2. Que el particular realice funciones que estén previstas en una norma general (*caso Barra Mexicana*).

Las interrogantes son inmediatas: ¿por qué la minuta eliminó el concepto de “función pública?”, ¿a qué tipo de funciones se refiere la Ley de Amparo?, ¿por qué las funciones deben estar previstas en una norma general?, ¿por qué sólo este tipo de actos pueden ser objeto del juicio de amparo? Todas estas interrogantes no son contestadas en la exposición de motivos de la ley, la cual se limita a constatar la necesidad de actualizar el juicio de amparo y atender a nuevos escenarios en los cuales los derechos pueden ser violentados por otro tipo de agentes a los tradicionalmente considerados.

Por el momento me ocuparé de dos cuestiones que considero muy relevantes. En primer término, la disminución en el ámbito protector del juicio de amparo que implicó el hecho de que el Senado abandonara el concepto de “función pública”, previsto en la iniciativa, y decidiera condicionar la procedencia del juicio de amparo a que el particular realizara “funciones previstas en una norma general”, y así, en segundo lugar, a que la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares no encuentra una verdadera respuesta en el tema procesal de la procedencia del juicio de amparo, ya que es necesario resolver un problema previo y de carácter sustantivo: determinar si las normas de derechos fundamentales, en razón de su estructura y contenido, gozan de multidireccionalidad en las relaciones entre simples particulares, cuestión que ya ha sido abordada por la Primera Sala de la Suprema Corte y que trataré en el siguiente apartado.

Respecto a la primera cuestión, es importante señalar que el uso del concepto de “función pública”, a fin de extender el control constitucional a actos realizados por particulares, tiene referentes en el derecho comparado, principalmente en la jurisprudencia estadounidense.

En los Estados Unidos de América se ha mantenido firme la tesis liberal de que la Constitución es un límite a la actuación de los poderes públicos, una norma que tiene como única finalidad la regulación de las relaciones entre los individuos y el Estado. En consecuencia, los derechos reconocidos en las enmiendas sólo vinculan al Estado y no pueden invocarse si no es en presencia de una acción estatal presuntamente ilícita (*State Action*). Las conductas puramente privadas no están sometidas a escrutinio constitucional.

Así las cosas, la existencia de una zona de penumbra entre lo privado y lo público ha obligado a la justicia estadounidense a moverse en la dirección de una interpretación extensiva de la exigencia de *State Action*. En términos muy generales, podemos señalar que han sido dos las vías utilizadas

para ampliar con carácter excepcional el radio de acción de las garantías constitucionales: 1) el ejercicio por un sujeto aparentemente privado de una función propia del Estado y 2) la existencia de contactos o complicidades suficientemente significativas como para implicar al Estado en la conducta de un actor privado.

Por las dimensiones de este trabajo es imposible adentrarnos a la doctrina de la *State Action* en los Estados Unidos; sin embargo, lo relevante para nuestros efectos es que a los particulares que asumen de hecho (sin que se haya producido una delegación formal de poder) el ejercicio de funciones que han sido tradicionalmente consideradas como públicas, se les exige que respeten en todo momento los límites constitucionales, como si se tratase de actos de los poderes públicos.²³

Es probable que la iniciativa del Senado haya tenido en mente este escenario con la finalidad de extender la protección del juicio de amparo contra actos de simples particulares, sin vinculación formal alguna al Estado. Sin embargo, la nueva Ley de Amparo reduce este universo a aquellos casos en que la función del particular esté prevista en una norma general, tal y como lo había señalado el Pleno de la Suprema Corte en el caso de la *Barra Mexicana*.

Desafortunadamente, esta concepción se inscribe en una línea conceptual muy semejante a la que regía en la anterior Ley de Amparo, ya que la incidencia de los derechos fundamentales queda determinada únicamente en razón del carácter público o privado del agente infractor. No resulta relevante el contenido material del acto, sino el carácter formal del sujeto. Los actos de un simple particular no pueden ser objeto del juicio de amparo, a diferencia de aquellos provenientes, también de un particular, pero que estén revestidos de una “túnica de estatalidad”, al haber sido consagrado su actuar en una norma emanada del Estado.

²³ La doctrina acerca de la noción de *State Action* es extensa, siendo la bibliografía más destacada la siguiente: Bilbao Ubillos, J. M., *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, Madrid, McGraw-Hill, 1997; Chemerinsky, E., “Rethinking State Action”, *Northwestern University Law Review*, vol. 80, 1985, y Madry, A. R., “State Action and the Obligation of the States to Prevent Private Harm: The Rehnquist Transformation and the Betrayal of Fundamental Commitments”, *So. California Law Review*, vol. 65, 1992. Respecto a los casos más destacados en la jurisprudencia estadounidense, véanse: *Nixon vs. Condon* [286 US 73 (1932)]; *Grove vs. Townsend* [295 US 45 (1935)]; *Estados Unidos vs. Classic* [313 US 299 (1941)]; *Smith vs. Allwright* [321 US 649 (1944)]; *Terry vs. Adams* [345 US 461 (1953)]; *Marsh vs. Alabama* [326 US 501 (1946)]; *Dorsey vs. Stuyvesant Town Corporation* [339 US 981 (1950)]; *Amalgamated Food Employees Local 590 vs. Logan Valley Plaza* [391 US 308 (1968)]; *Lloyd Corp. vs. Tanner* [407 US 551 (1972)]; *Hudgens vs. NLRB* [424 US 507 (1976)]; *Prune Yard Shopping Center vs. Robins* [447 US 74 (1980)]; *Corrigan vs. Buckley* [271 US 323 (1926)], y *Shelley vs. Kraemer* [334 US 1 (1948)].

En cualquier caso, la nueva Ley de Amparo propone una solución parcial y limitada a una pregunta más compleja que la referida al concepto de poder público. Me refiero a la posible vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Si nuestros esfuerzos se dirigen a buscar una solución que permita la vigencia de ciertos derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, un enfoque más adecuado parece ser aquel que parta del examen de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desdoblamiento dentro del sistema.

Sin desdeñar la relevancia que el análisis del fenómeno del poder privado puede acarrear para la determinación de la incidencia de los derechos en las relaciones *inter privados*, y en específico, para la reformulación del concepto de poder público es que consideramos que al partir de este presupuesto se limitan las posibilidades del objeto en estudio, ya que la vigencia de los derechos fundamentales vendría necesariamente determinada por el entorno en el que se desarrolle el derecho o, más exactamente, por las características del sujeto que lo infrinja.

Analizar las características del posible infractor de los derechos fundamentales, no permite determinar cómo y en qué medida se desarrollan o influyen los derechos fundamentales; si acaso, nos puede otorgar elementos que maten o concreten la incidencia del derecho ante un escenario específico. El posible alcance de una norma de derecho fundamental únicamente lo obtendremos, precisamente, a partir del análisis de la norma que lo pretende, no de su contexto. Este camino fue por el que optó la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo directo en revisión 1621/2010, del cual nos ocuparemos a continuación.²⁴

III. LA SOLUCIÓN DE FONDO: LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES Y SU PROTECCIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 15 de junio de 2011, la Primera Sala se enfrentó a un asunto que le permitía poner en tela de juicio la fórmula clásica de los derechos fundamentales concebidos, únicamente, como límites al poder público. La litis de ese caso se centraba —desde la sentencia de primera instancia hasta la dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito— en la valoración de cientos de correos

²⁴ Sentencia del 15 de junio de 2011, emitida por la Primera Sala de la SCJN.

electrónicos que contenían conversaciones entre una mujer y un tercero con el que mantenía una relación extramarital. Dichos correos electrónicos fueron obtenidos por el marido de la mujer, sin su autorización, y habían sido ofrecidos como prueba en un juicio de divorcio y guarda y custodia. Con base en estos correos los tribunales habían condenado a la mujer.

Como primer paso, la Primera Sala tenía que resolver si el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, previsto en el artículo 16 de nuestro texto constitucional, regía en las relaciones entre particulares o, únicamente, en las que se entablan con los poderes públicos. La Sala estableció que la formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones de dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares. Sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico.

Así, señala la Corte, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de la Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si, por un lado, se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva); por el otro, se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva).

En un sistema jurídico como el nuestro —en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión—, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas de las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares; sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales

en las relaciones entre particulares no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete.

Así, la Suprema Corte estableció que la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y el contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y cuáles gozan de la pretendida multidireccionalidad.

Sentada la posibilidad de que ciertos derechos fundamentales se configuren como límites al actuar de los particulares, se analizó una cuestión de suma importancia para nuestros efectos: la compatibilidad de ese criterio con la regulación y desarrollo jurisprudencial del concepto de autoridad, para efectos del juicio de amparo que ha venido realizando la propia Suprema Corte.

A juicio de la Primera Sala resulta indispensable distinguir una doble problemática. Por un lado, la cuestión relativa a la validez de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, que se configura como un problema sustantivo, y del cual ya hemos dado cuenta, y por el otro, la cuestión relativa a la eficacia de los derechos fundamentales, esto es, la procedencia de la garantía judicial correspondiente ante eventuales violaciones procedentes de un particular, que podemos identificar con el problema procesal.

La improcedencia del juicio de amparo contra actos de particulares (una de las aristas del problema procesal), no determina, en modo alguno, que los derechos fundamentales no rijan las relaciones entre particulares (problema sustantivo), ni que la Suprema Corte se encuentre imposibilitada para conocer, de forma indirecta, de este tipo de problemáticas.

La fuerza vinculante de los derechos fundamentales en todo tipo de relaciones, incluyendo las jurídico-privadas, tiene como efecto que los tribunales deben atender a la influencia de los valores que subyacen a dichos derechos en los asuntos que son de su conocimiento. En estos términos los tribunales del Poder Judicial de la Federación, vinculados directamente a arreglar sus fallos de conformidad con las normas constitucionales de acuerdo a los derechos fundamentales, juegan una suerte de puente entre la Constitución y los particulares al momento en que resuelven un caso concreto, ya que el juez tendrá que analizar si el derecho aplicable, en ese litigio, es

compatible con lo dispuesto en la Constitución, y en caso de ser negativa la respuesta, introducir el contenido del derecho fundamental respectivo.

Este razonamiento, que no es más que la aceptación lógica del principio de supremacía constitucional, llevó a la Primera Sala a determinar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer, a través de la revisión en amparo directo, de aquellas sentencias de los tribunales colegiados de circuito que no atiendan a la función de los derechos fundamentales como principios objetivos del ordenamiento jurídico mexicano.

Así, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito establece la interpretación constitucional en un caso concreto, derivado de una violación de derechos fundamentales entre particulares, y se reúnen los requisitos de procedencia del recurso de revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para declarar si dicha interpretación encuentra cabida en el texto constitucional.

La Suprema Corte, en esta sentencia, tomó posición respecto a las dos aristas de esta problemática:

1. Los derechos fundamentales rigen las relaciones entre particulares.²⁵
2. La revisión en amparo directo resulta una de las vías procesales para que la Suprema Corte conozca de aquellas sentencias de los tribunales colegiados que no reparen una violación de derechos fundamentales cometida por un particular.²⁶

Unos cuantos meses después, en noviembre de 2011, la Primera Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse, de nueva cuenta, sobre la protección de los derechos fundamentales en las relaciones previas. En el asunto conocido como *Letras Libres vs. La Jornada*, la Corte señaló que la libertad de expresión gozaba de multidireccionalidad y que el juicio de amparo directo (anteriormente se había pronunciado sobre el amparo directo en revisión) era una de las vías adecuadas para que los tribunales colegiados de circuito conozcan de aquellas sentencias de los tribunales ordinarios que desconozcan una violación de derechos fundamentales cometida por un particular.²⁷

En definitiva, la Sala ha ido construyendo una doctrina que centra sus esfuerzos en la cuestión sustantiva: analizar las características de cada derecho fundamental a fin de determinar si es aplicable en las relaciones entre particulares, pero sin dejar de lado la cuestión procesal. La Suprema Corte

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, p. 798.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXIV, p. 230.

²⁷ Sentencia del 23 de noviembre de 2011, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, p. 2685).

estableció al respecto que, con independencia del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo y de los esfuerzos por ampliar este concepto a agentes privados, lo relevante es que a través de las distintas vías del juicio de amparo es posible analizar si los tribunales ordinarios han atendido a la vigencia de un derecho en una controversia entre simples particulares.

IV. PERSPECTIVAS Y RETOS

Por último, es necesario señalar qué retos presenta la nueva regulación en esta materia con la nueva Ley de Amparo. En primer término, los órganos del Poder Judicial Federal se verán obligados a responder a ciertas cuestiones que invariablemente serán planteadas por los litigantes en los juicios de amparo:

1. ¿El hecho de que en sede constitucional no se haya establecido la procedencia del juicio de amparo contra actos de ciertos particulares provoca algún vicio, en los artículos 1o. y 5o. de la Ley de Amparo, al no haberse ajustado a las bases constitucionales?
2. ¿Qué tipo de funciones tiene que realizar un particular para que sus actos puedan ser objeto del juicio?, ¿funciones que le corresponden al Estado y que hayan sido delegadas a los particulares?, ¿auxilio a las autoridades que no implique ejercicio de funciones?
3. ¿Basta que la función del particular esté consagrada de forma genérica o será necesario que los actos concretos sean detallados en la norma?
4. ¿En qué tipo de norma deben estar previstas las funciones del particular?

En cualquier caso, a mi entender, el verdadero reto del Poder Judicial de la Federación es seguir construyendo una teoría de la vigencia de los derechos fundamentales que se centre en lo sustantivo.

Al momento en que se escriben estas líneas, la Primera Sala de la Suprema Corte ha determinado que el secreto de las comunicaciones privadas,²⁸ la libertad de expresión,²⁹ el derecho al honor,³⁰ el principio de

²⁸ Sentencia del 15 de junio de 2011, emitida por la Primera Sala de la SCJN.

²⁹ Sentencia del 5 de diciembre de 2012, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, p. 888).

³⁰ Sentencia del 5 de diciembre de 2012, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, p. 888).

igualdad,³¹ el derecho a la salud,³² el derecho a un medio ambiente sano,³³ gozan de multidireccionalidad. Asimismo, ha señalado que tanto la propia Suprema Corte, como los tribunales colegiados, están obligados a analizar la influencia de estos derechos en los casos objeto de su estudio.

El texto constitucional obliga a todos los tribunales mexicanos a interpretar y aplicar los derechos fundamentales en cualquier tipo de relación, ya sea que se configuren frente al Estado o entre particulares, ya sea que el pleito se suceda en un juicio ordinario o un juicio de amparo. Lo que está en juego no es la pureza de un instrumento procesal que se ha visto rebasado por la realidad, sino la posibilidad de que los derechos fundamentales se configuren como plenos en todos los ámbitos de la vida social.

³¹ Sentencia del 21 de noviembre de 2012, emitida por la Primera Sala de la SCJN, del 5 de diciembre de 2012, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. 1, p. 627) y la sentencia del 12 de noviembre de 2014, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. 1, p. 243), cuya importancia es primordial en esta materia, ya que expone, por primera vez, los factores que deben tomarse en cuenta en aquellos escenarios en los que colisione el principio de autonomía de la voluntad y un derecho fundamental.

³² Sentencia del 28 de noviembre de 2012, emitida por la Primera Sala de la SCJN (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, p. 626).

³³ Sentencia del 21 de mayo de 2013, emitida por la Primera Sala de la SCJN.

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA PARTICULARES

Humberto SUÁREZ CAMACHO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los deberes del Estado y los particulares frente a los derechos humanos/fundamentales*. III. *Particulares vs. particulares por sus libertades y derechos*. IV. *Antecedentes del amparo contra particulares*. V. *El particular como autoridad responsable*. VI. *Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional de 2011 y de la publicación de la Ley de Amparo, en 2013, se reconoció expresamente que el juicio de amparo protege a las personas frente a actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares.¹

Antes de esta reforma, en México, ya se habían presentado conflictos entre particulares vinculados con la violación de derechos fundamentales.² Sin embargo, no se había precisado que el juicio de amparo o la jurisdicción constitucional podía ser una herramienta para solucionar este tipo de asuntos.

El tema no es del todo novedoso, ya que en el derecho comparado existe una larga lista de precedentes que se refieren a los conflictos de derechos entre particulares. Así, destaca el caso *Lüth* (1950-1951), donde el Tribunal Constitucional alemán asumió competencia para resolver un recurso de

* Magistrado en Materia Administrativa en el Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

¹ Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:... El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

² “LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY”, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 205-216, p. 169.

amparo en contra de una sentencia firme que había resuelto un conflicto entre particulares por el derecho de libertad de expresión.³

Es en esa década de los cincuenta que se genera la doctrina *Drittwirkung* (eficacia mediata de los derechos fundamentales), relativa a la obligación que tiene el Estado de garantizar su abstención de entrometerse en la esfera jurídica de los particulares; pero también de garantizar la efectividad de los derechos en las relaciones privadas, a partir de reconocer que estos derechos son valores objetivos del ordenamiento jurídico.⁴

La recepción de la doctrina *Drittwirkung*, en la región interamericana ha sido tardía; sin embargo, se encuentra firme ya que son cada vez más los ordenamientos que admiten expresamente el amparo contra particulares: Venezuela desde 1988, Costa Rica desde 1989, Perú en el artículo 200 de su Constitución, Colombia en 1991⁵ y, recientemente, México.

Bajo este contexto, el presente artículo expone las características del amparo contra actos de particulares en México, sus antecedentes y algunos casos que nos exponen sus particularidades.

II. LOS DEBERES DEL ESTADO Y LOS PARTICULARES FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS/FUNDAMENTALES

La reforma constitucional en materia de derechos humanos y en amparo, incorporó en el artículo 1o. de la Constitución federal⁶ tres importantes cláusulas:

³ Erich Lüth, presidente del club de prensa de la ciudad de Hamburgo llamó, públicamente, ante productores y directores de cine, al boicot contra la exhibición de la película *Unsterbliche Geliebte*, bajo el argumento de que el director de la misma, el señor Veit Harlam había sido, en la época del Tercer Reich, un difusor de películas al servicio de la ideología nazi. El productor de la compañía distribuidora de la película, demandó a Lüth por sus declaraciones y el tribunal ordinario de instancia lo declaró culpable. Contra este acto, Lüth interpuso un recurso de amparo y el Tribunal Constitucional anuló dicha sentencia por considerar que el acto que se consideraba como ilícito civil no era tal porque, a su juicio constituía el ejercicio de la libertad de expresión. Barrios González, Boris, *El amparo contra actos de particulares*, Panamá, Uhniversal Books, 2012, pp. 6 y 7.

⁴ Anzures Gurúa, José Juan, “La eficacia horizontal de los derechos fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 22, enero-junio 2010, pp. 3-51.

⁵ Barrios González, *op. cit.*, pp. 92-98.

⁶ “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la

1. Los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado tienen rango constitucional.
2. La obligación de favorecer a las personas con la protección más amplia (principio pro persona).
3. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La verticalidad de la tutela de derechos es clara, porque el Estado tiene una obligación concreta de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y/o fundamentales; sin embargo, subsiste la obligación de proteger estos derechos de manera horizontal.

Es así, que se reconoce que las normas que protegen derechos humanos y/o fundamentales, ya no se imponen únicamente respecto al poder del Estado, sino a principios y valores objetivos de todo el ordenamiento jurídico.⁷

Al respecto, el Tribunal Constitucional de España desarrolló una importante jurisprudencia en la sentencia 25/1981, que sustentó que los derechos fundamentales tienen un doble carácter:

En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un “status” jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de derecho o el Estado social y democrático de derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (artículo 1.1).⁸

materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”.

⁷ Anzures Gurriá, José Juan, “La eficacia horizontal de los derechos fundamentales”, *cit.*, p. 12.

⁸ Tribunal Constitucional Español, sentencia 25/1981, del 14 de julio de 1981, fundamentos del fallo, párrafo 8, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25>.

Lo anterior fue refrendando en la diversa jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional alemán, que en la sentencia ATC 382/1996 determinó que “las normas iusfundamentales contienen no sólo derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado, sino que representan, al mismo tiempo, un orden valorativo objetivo...”.⁹

Los criterios anteriores nos permiten afirmar que los derechos humanos y/o fundamentales vinculan al Estado y también a los particulares, y que su limitación o suspensión sólo se justifica en aras de su propia defensa.¹⁰

Tratándose del caso mexicano, la posibilidad de demandar la violación de derechos humanos y/o fundamentales por parte de particulares es reciente y limitada, toda vez que es procedente demandar vía amparo a un particular, sólo cuando éste se equipara a una autoridad.

Las características del amparo contra particulares en México serán mencionadas en los siguientes puntos.

III. PARTICULARES *V/S.* PARTICULARES POR SUS LIBERTADES Y DERECHOS

A partir de lo anterior, podemos cuestionarnos sobre los alcances de los conflictos entre particulares y su trascendencia en los derechos humanos y/o fundamentales.

En cuanto a la violación de derechos de un particular equiparado a una autoridad —como es el caso mexicano—, puede distinguirse un grado de subordinación o jerarquización, porque sus actos se vinculan directa o indirectamente con funciones del Estado. No obstante, existen conflictos en los que los particulares actúan desde la esfera de lo privado y desde dicho ámbito afectan a otros particulares. Es en este punto donde surge el cuestionamiento sobre la procedencia del amparo en contra de este tipo de manifestaciones, que cada particular considera que forma parte del ejercicio de sus libertades o conductas aparentemente privadas.

Al respecto, existe una larga tradición en el derecho americano que deriva de la doctrina *State Action*, que hace referencia a las actuaciones que de alguna manera pueden imputarse al Estado por ser contrarias a la Constitución federal, y que fortalecen el principio de que conductas puramente privadas no están sometidas a escrutinio constitucional.¹¹

⁹ Anzures Gurría, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰ Tribunal Constitucional Español, sentencia 25/1981, *cit.*, párrafo 10.

¹¹ Bilbao Ubillos, Juan María, *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, España, MacGraw-Hill, 1997, pp. XIV y XV.

Pese a lo anterior, a mediados de los cincuenta el tribunal supremo comenzó a admitir esporádicamente interpretaciones expansivas de la noción *State Action*, que se refieren a casos relevantes de derechos civiles.¹²

En nuestro sistema jurídico resulta más conveniente implementar criterios de la doctrina *Drittwirkung*, en razón de los medios de control constitucional que se implementan en nuestro orden jurídico y por la vinculación de México con el sistema interamericano de derechos humanos, que ya ha emitido jurisprudencia que determina que el Estado es responsable por no prevenir o evitar que actos de particulares vulneren derechos humanos.¹³

Asimismo, porque los países que comparten un sistema jurídico común han desarrollado jurisprudencia que reconoce que se pueden actualizar vulneraciones de derechos entre particulares que llevan a cabo conductas desde el ámbito de lo privado. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia resolvió la acción de tutela T-634/13,¹⁴ que se presentó entre particulares a partir de la violación a la autodeterminación de la propia imagen, cuando el afectado se encuentra en estado de indefensión.

En el caso, una empresa fue demandada por una persona, cuando la primera se negó a retirar del Facebook y de otros medios su imagen. La accionante adujo que se había afectado su derecho a la intimidad y buen nombre. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que la procedencia de la acción se basaba en valorar circunstancias de hecho con el fin de inferir si existía o no una desventaja ilegítima entre la accionante y la empresa demandada. La Corte reconoció que sí era procedente la acción, ya que la afectación al derecho a la imagen respecto a la información de usuarios del Facebook puede ocurrirle a personas —usuarias o no—, que es publicada y usada por terceros. Destaca que en la sentencia se haya establecido el tema del estado de indefensión que puede tener un particular frente a otro, ya que se considera que la ubica en un estado de subordinación, al colocar una posición de dependencia de una persona respecto a otra en situaciones de naturaleza fáctica.

La sentencia T-634/13 permite dimensionar la importancia de atender casos de violaciones de derechos entre particulares que no necesariamente se dan por actos equiparados a los de una autoridad, sino a situaciones que generan relaciones asimétricas o de dependencia entre ellos por actuaciones o conductas de índole privado.

¹² *Ibidem*, p. 37.

¹³ Velásquez Rodríguez (sentencia del 29 de julio de 1988, fondo), párrafos 166-173.

¹⁴ Acción de Tutela T-634/13, Bogotá, 13 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-634-13.htm>.

En el caso de México es conveniente citar la jurisprudencia 1a./J. 15/2012 (9a.),¹⁵ que aun cuando fue publicada antes de la Ley de Amparo de 2013, contiene importantes elementos que deben considerarse para la procedencia del juicio de amparo contra particulares:

- a) La formulación clásica de los derechos fundamentales, como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares.
- b) En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas y conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil.
- c) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico.
- d) A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad; por un lado, se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), y por el otro, se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva).
- e) La tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponible frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad.

¹⁵ Tesis 159936, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 798.

La jurisprudencia de referencia puede considerarse vigente, en razón de que es indispensable reconocer que los derechos humanos y/o fundamentales ya no pueden ser analizados en una visión clásica de subordinación ante el Estado o poder público.

También se agrega el criterio que deriva de una tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que reconoce que los derechos reconocidos en los tratados internacionales, gozan de eficacia en las relaciones entre particulares, con independencia de la fuente de la que provengan, ya que integran el sistema jurídico.¹⁶

En este sentido, se considera importante que la procedencia del juicio de amparo contra particulares sea desde un sentido amplio para garantizar un cumplimiento integral y eficaz de los derechos humanos y/o fundamentales.

IV. ANTECEDENTES DEL AMPARO CONTRA PARTICULARES

Antes de la publicación de la Ley de Amparo vigente (abril de 2013), no se contemplaba la posibilidad de que dicho juicio fuera procedente contra particulares y, por tanto, los precedentes y jurisprudencias anteriores a la reforma, se negaron a reconocer que los actos de los particulares podían afectar derechos humanos y/o fundamentales.

Así, encontramos criterios que determinaron que los actos de particulares no dan origen al juicio constitucional, aun cuando éstos sean consecuencia de actos de autoridades.¹⁷

En el mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, estimó que aun cuando un particular actuara por mandato expreso de una ley, sus actos no hacían procedente el juicio de amparo, en razón de que en estos casos el particular es un auxiliar de la administración pública, pero no autoridad responsable.¹⁸

Tratándose de medidas cautelares, y contrario a lo anterior, desde la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se determinó que los actos de autoridad a cargo de particulares podían ser suspendidos, ya que ello no significaba que el amparo fuera procedente contra dichos actos, porque la fuente directa sí era una autoridad responsable.¹⁹

¹⁶ Tesis 1a.XLI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2013, p. 799.

¹⁷ Tesis, 232600, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, p. 13.

¹⁸ Tesis 206301, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. I, enero-junio de 1988, p. 195.

¹⁹ Tesis 320718, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XCV, p. 2087.

El precedente anterior, se retomó en el inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y antes de abril de 2013, precisó que la suspensión contra los actos emitidos por particulares (pero derivados de autoridades), no desvirtúan la naturaleza del juicio de amparo, porque tratándose de la ejecución de una autorización, permiso o licencia a cargo de particulares, la autoridad responsable está obligada a dejar sin eficacia jurídica temporalmente dicha autorización, permiso o licencia y a vigilar que los terceros perjudicados observen el acto de suspensión. Asimismo, confirmó que si fueran actos exclusivos de particulares, no se hacía procedente el reclamo por la vía del amparo.²⁰

Los criterios anteriores muestran que existe una larga “tradición” jurisprudencial que ha cerrado la vía de amparo en contra de particulares y, eventualmente, sus actos podían ser materia de suspensión, siempre y cuando tuvieran su fuente en una autoridad.

Lo anterior no se ha modificado mucho, ya que —como lo veremos— la Ley de Amparo de abril de 2013 reconoce que el juicio procede contra particulares, siempre y cuando sus actos sean equiparados a los de una autoridad y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

*Concepto de autoridad responsable antes de la reforma
en materia de amparo de 2011*

El artículo 11 de la derogada Ley de Amparo determinaba que la autoridad responsable es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El referido precepto fue interpretado en diversas tesis y jurisprudencias, y en cuanto al tema de los actos realizados por particulares, destaca la tesis que señala que el amparo es improcedente cuando una autoridad que ha contratado, lo hace, como sujeto de derecho privado, o bien, el cumplimiento del derecho violado puede resolverse en un juicio común.²¹

El concepto de autoridad responsable, que se ha interpretado tanto en la jurisprudencia, como en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se inclina por la verticalidad en el ejercicio de los derechos humanos y/o fundamentales, ya que exige la jerarquización entre las propias autoridades y su relación con los particulares.

²⁰ Tesis 2a./J.148/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, septiembre de 2013, p. 1657.

²¹ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XLVII, p. 5405.

Así, en diversos criterios de la Novena Época, se enfatiza que en el derecho se distinguen relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de tribunales ordinarios competentes en dichas materias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; mientras que existen otras relaciones entre los gobernantes y gobernados que permiten distinguir qué es una autoridad para efectos del amparo.²²

La interpretación del concepto de “autoridad responsable” generalmente se ha sustentado en la relación que guarda un particular con el Estado y, por ello, muchas veces se considera que la violación de derechos humanos y/o fundamentales es vertical o de relaciones de supra o de subordinación. No obstante, es importante identificar que el reconocimiento de los derechos humanos y/o fundamentales, desde su ámbito subjetivo y objetivo, exige que también se reconozca que las afectaciones a estos principios pueden generarse a partir de las actuaciones de los particulares.

V. EL PARTICULAR COMO AUTORIDAD RESPONSABLE

El 2 de abril de 2013 se publicó la Ley de Amparo, que abrogó la del 10 de enero de 1936, y, en el tema que nos concierne, destacan los artículos 1o., 5o., 7o. y 77 porque incorporaron los siguientes elementos:

1. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley (artículo 1o.).
2. Es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, con independencia de su naturaleza formal; modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas (artículo 5o.).
3. Los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general (artículo 5o.).
4. La Federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposicio-

²² Tesis 2a. XXXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999, p. 307.

- nes aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares (artículo 7o.).
5. El juzgador deberá determinar con precisión los efectos del amparo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho (artículo 77).

Los elementos anteriores reconocen la procedencia del amparo en contra de particulares, siempre y cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, y que tengan funciones determinadas por una norma general. Por ello, puede considerarse que subsiste una relación vertical de tutela de derechos humanos y/o fundamentales, con ciertos matices. Como ejemplo, podemos citar la jurisprudencia PC.XV.J/14 A (10a.) emitida por el Pleno del Decimoquinto Circuito, que señala que si la procedencia del amparo contra actos de particulares se actualiza cuando dichos actos se equiparan a los de una autoridad responsable, entonces una universidad privada que emite actos derivados de su normatividad interna no puede ser demandada por dicho medio de control constitucional.²³

La jurisprudencia deriva de una contradicción de tesis, en la que el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, sostuvo los siguientes criterios:

Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo. Instituciones educativas privadas. Hipótesis en que actúan como autoridad responsable (interpretación del artículo 5o., fracción II, párrafo segundo, de la ley de amparo). Y servicio de educación. Con independencia del derecho de las instituciones privadas que lo brindan de exigir el pago de la colegiatura correspondiente, éstas no pueden condicionar la aplicación de evaluaciones o exámenes a dicho pago, al formar la educación parte del derecho al mínimo vital.

Los criterios de referencia nos permiten considerar que la interpretación de los particulares, como partes demandadas en el amparo, puede ser flexible en los casos que pueda demostrarse que hubo violaciones de derechos fundamentales y/o humanos en forma horizontal; también puede acudir a principios de derechos humanos que ya han sido materia de interpretación en el orden jurídico nacional e internacional.

²³ Tesis 2010516, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, noviembre de 2015, p. 1574.

1. *Actos equivalentes a los emitidos por las autoridades*

Los actos emitidos por los particulares equiparados a la autoridad responsable son el primer elemento que se deberá tomar en cuenta para evaluar si el juicio de amparo resulta procedente. Para identificar lo anterior será necesario atender el contenido del artículo 5o. de la Ley de Amparo, que exige que sea un acto u omisión que pueda crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral, determinados por una norma general y obligatoria que afecte derechos.

Sobre este punto, destacan las jurisprudencias PC.I.A. J/74 A (10a.) y PC.I.A. J/75 A (10a.), derivadas de la contradicción de tesis 40/2015, del Pleno del Primer Circuito en Materia Administrativa y que llevan los rubros: “FEDERACIONES DEPORTIVAS MEXICANAS. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO EJERCEN, POR DELEGACIÓN, FUNCIONES PÚBLICAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, ACTUANDO COMO AGENTES COLABORADORES DEL GOBIERNO FEDERAL Y COMO CONSECUENCIA DE MANEJAR RECURSOS PÚBLICOS”,²⁴ y “FEDERACIONES DEPORTIVAS NACIONALES. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LES RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA PETICIÓN EN EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN”.²⁵

En las jurisprudencias de referencia, destacan los siguientes puntos:

1. Dichas federaciones son personas morales constituidas bajo el amparo de normas de carácter civil, reguladas en los artículos 2670 a 2687 del Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), pero su objeto social guarda relación con el deporte, reglamentado por la Ley General de Cultura Física y Deporte, que tiene su base en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las federaciones deportivas mexicanas tienen el carácter de asociaciones deportivas nacionales, por lo que a diferencia de otras asociaciones civiles, su estructura interna y funcionamiento se encuentran regulados por sus estatutos sociales, por esa ley y su reglamento.

²⁴ Tesis 2012001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 1o. de julio de 2016.

²⁵ Tesis 2012002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 1o. de julio de 2016.

3. Cuando a una federación deportiva mexicana —como lo es la Federación Mexicana de Taekwondo, Asociación Civil—, se le solicita información relativa al número de deportistas que ha afiliado y el número de instituciones registradas y en proceso de registro, sí tiene relación con las funciones equivalentes a las de una autoridad.
4. Al haber omitido dar respuesta a tales planteamientos, dicha Federación sí actuó con ese carácter, pues son la máxima instancia técnica de su disciplina y representan a un solo deporte en todas sus modalidades y especialidades y, precisamente, esa información tiene que ver con la primera cualidad enunciada, pues al omitir dar una respuesta a tales planteamientos se traduce en que, con independencia de que formalmente está constituida como una asociación de carácter civil, omite actuar conforme a una norma general que le confiere atribuciones para hacerlo como una autoridad del Estado, ubicándose en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado.

La interpretación del Pleno del Primer Circuito es acorde a los lineamientos del artículo 5o. de la Ley de Amparo, porque se cumplen los requisitos para integrar un acto de particular equiparado al de una autoridad, que incluso se rige por la Ley General de Cultura Física y Deporte. Sin embargo, será conveniente aplicar criterios flexibles para otros casos en que la equiparación del particular con una autoridad no sea tan clara, ya que ello permitirá ampliar la protección de derechos en forma horizontal y no sólo vertical o de supra a subordinación respecto del gobernado.

En este contexto, conviene citar el criterio emitido por un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, que determinó que de la interpretación del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, los notarios públicos se equiparan a una autoridad responsable cuando dan fe de hechos o actos violatorios de derechos humanos, porque la Ley del Notariado de Puebla, les exige cumplir con el artículo 1o. de la Constitución.²⁶

Los casos anteriores muestran que el reconocimiento de los particulares como autoridades responsables exige que los tribunales de amparo innoven y, paulatinamente, amplíen los efectos horizontales de los derechos humanos, para dar congruencia y eficacia a la incorporación de esta figura.²⁷

²⁶ Tesis VI.1o.A.34K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, febrero de 2015, p. 2806.

²⁷ Valadés, Diego, *La protección de los derechos fundamentales frente a los particulares*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 37.

2. *Cumplimiento de sentencias por particulares*

Tradicionalmente, el cumplimiento de las sentencias de amparo se traduce en el trámite del incidente de inejecución de sentencia que puede conllevar a la multa, la destitución o, incluso, la denuncia ante el Ministerio Público de la Federación²⁸ en contra de la autoridad responsable. Sin embargo, tratándose de los particulares equiparados a la autoridad responsable, deberán sentarse criterios para exigirles el cumplimiento de las sentencias de condena, y, en su caso, sanciones claras ante la contumacia o la negativa de reparar el derecho violado.

En un interesante criterio de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se interpretó cómo es que los particulares pueden ser obligados a cumplir con el derecho al agua y se refirió a la horizontalidad de los derechos fundamentales, a partir de los siguientes lineamientos:²⁹

- a) El cumplimiento de los fines y objetivos vinculados con el derecho al agua no sólo vincula a los Estados a respetarlo y garantizarlo, sino también, a establecer legislativamente marcos estratégicos para cumplir las obligaciones correspondientes en materia de agua, con la participación y colaboración tanto de la sociedad civil como del sector privado.
- b) En la ley secundaria pueden establecerse ciertas cargas solidarias para los particulares, pues esas medidas son acordes con la obligación de garantizar el derecho fundamental mencionado y pueden vincular a éstos a participar con el Estado en su cumplimiento; mientras esto no llegue al grado de transmitir o transferir las obligaciones propias de éste a los particulares y siempre que las medidas de colaboración solidaria sean objetivas, razonables y no resulten ruinosas.

El criterio anterior tiene la premisa de responsabilizar al particular en proporcionalidad a la obligación adquirida con el Estado, en la prestación de un bien o servicios que exigen la participación de la sociedad civil y el sector privado. También se destaca que en este tipo de asuntos se le pueden atribuir al Estado ciertas cargas solidarias, para cumplir o reparar el dere-

²⁸ Artículo 107, fracción XI, de la Constitución federal, y artículos 192 a 198 de la Ley de Amparo.

²⁹ Tesis I.18o.A.1CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 12 de agosto de 2016.

cho violado; se enfatiza que el Estado no es el único vinculado a respetar derechos fundamentales, ya que se requiere un enfoque horizontal en su cumplimiento.

La construcción de medidas de cumplimiento en el amparo contra particulares será paulatina y acorde a los casos concretos. Posiblemente, los criterios de reparación del daño o figuras similares serán utilizados en muchos casos; no obstante, por lo que se refiere al tema de las sanciones a los particulares que incurran en incumplimiento, este deberá ser claro y preciso para evitar subjetividades que puedan violentar otros derechos, como es el debido proceso.

VI. CONCLUSIONES

La verticalidad de la tutela de derechos es un requisito indispensable en cualquier orden jurídico que se considere democrático; sin embargo, ello es insuficiente si se desconoce la obligación de proteger estos derechos de manera horizontal (particulares frente a particulares).

Antes de la publicación de la Ley de Amparo vigente (abril de 2013), no se contemplaba expresamente la posibilidad de que dicho juicio fuera procedente contra particulares. Y actualmente, la ley vigente reconoce que el juicio procede contra particulares, siempre y cuando sus actos sean equiparados a los de una autoridad y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

La interpretación sobre la procedencia del amparo contra particulares, debe ser flexible en los casos que pueda demostrarse que hubo violaciones de derechos fundamentales y/o humanos en forma horizontal, ya que puede acudir a principios de derechos humanos reconocidos en el orden jurídico nacional e internacional.

La interpretación del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, no debe ser limitativa, ya que puede demostrarse que las violaciones de derechos entre particulares, también deriva de actos que se emiten desde el ámbito privado.

La exigencia del cumplimiento de las sentencias de amparo en contra de particulares deberá ajustarse a medidas que garanticen la plena reparación del derecho violado, a partir de procedimientos que a su vez respeten principios, como el debido proceso, aun en los casos en que el particular se equipare a una autoridad.

V. INSTITUCIONES PROCESALES DEL AMPARO

1. *Demanda y procedencia*

EL AMPARO CONTRA ACTOS EN JUICIO DE EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN

Miguel BONILLA LÓPEZ*

El concepto de “acto en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación”, fórmula plasmada constitucionalmente desde 1917, ha sido fijado por la Suprema Corte en cinco ocasiones: 1929, 1941, 1991, 2000 y 2014. Los cinco son irreconciliables.

Primero, se dijo que por tal clase de actos debían tenerse, nada más, a los que físicamente sería imposible restituir a su estado previo si se llegaran a consumir y se mencionó, como ejemplo, el derribo de una casa. En los informes de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia correspondientes a 1929, 1930 y 1931 (suscritos por el ministro Francisco Díaz Lombardo)¹ fue propuesto ese primer significado de la frase “acto en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación”, entonces ubicada en la fracción IX, del artículo 107 constitucional. Se dijo que debía entenderse por “ejecución” no la jurídica y meramente formal, sino la que incidiera de manera “real, efectiva, material... en las personas o en las cosas”, que lo “irreparable” estaba en que la sentencia definitiva que se dictare en el procedimiento del que emanara un acto estimado como violatorio no pudiera destruirlo o al menos eliminar sus efectos.

La ejecución irreparable existiría sólo si con la verificación del acto judicial violatorio fuere físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. De esta suerte, quedaban fuera “todas las resoluciones dentro del juicio que, aunque producen efectos jurídicos, no requieren ejecución material, y todas aquellas que, aun llenando este requisito, sean reparables en la sentencia definitiva”, como la que decreta

* Juez de distrito.

¹ *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su presidente el Sr. Lic. D. Julio García, el día catorce de diciembre de mil novecientos veintinueve, al concluir el período del funcionamiento del alto tribunal durante el año citado*, 1929, pp. 27-34; *Informe...*, 1930, pp. 17-31; *Informe...*, 1931, pp. 36-45. Véase, además, la tesis bajo el rubro “PERJUICIO, BASE DEL AMPARO”, de la Segunda Sala, en la Quinta Época.

un embargo, que quedaría insubsistente si la sentencia definitiva absuelve a quien se le practicó. En otras palabras:

...se ha dicho que para que un acto del juicio se considere de ejecución irreparable, debe llenar estos dos requisitos: que entrañe ejecución, pero no ejecución en genérico, *sino una ejecución real, efectiva, material, en las personas o en las cosas*, y que esa ejecución, además, sea irreparable, es decir, que, consumada, desaparezca de la materia de juicio.

De algún modo, la interpretación anterior logró su intento de estabilidad: la Ley de Amparo de 1936 recogió, durante toda su vigencia, lo de la ejecución material sobre las personas y las cosas en el artículo 114, fracción IV:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

IV. Contra actos en el juicio que tengan *sobre las personas o las cosas* una ejecución que sea de imposible reparación.

Sin embargo, esta definición legal no tuvo eco en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La segunda concepción de la jurisprudencia hizo, de plano, caso omiso de esta declaración de la ley. Al cabo de cinco años de la promulgación de ésta, se sostuvo que los actos irreparables eran sólo los que afectaban derechos procesales de modo tal que no pudieran verse reparados en la sentencia definitiva; esto es, aquellos respecto de los cuales ya no podría ocuparse la sentencia con la que culminara el juicio y se propuso como ejemplo típico el desechamiento de la excepción de falta de personalidad:

Al referirse la fracción IX del artículo 107 constitucional al concepto de “ejecución irreparable”... no ha querido exigir una ejecución material exteriorizada de dichos actos, sino que el Constituyente quiso, más bien, referirse al cumplimiento de los mismos, pues de otro modo quedarían fuera del amparo muchos actos contra los cuales se ha admitido hasta la fecha, como, por ejemplo, el auto que niega dar entrada a la demanda, en el cual es indiscutible que no hay ejecución material en las personas o en las cosas. En consecuencia, debe estimarse que al referirse la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo a la parte relativa de la fracción IX del artículo 107 constitucional, que habla de la procedencia del juicio de garantías contra actos en el juicio que sean de imposible reparación, se excede en sus términos.²

² Véase el Informe del ministro Hilario Medina de 1941, también en la parte que corresponde a la Tercera Sala, y la jurisprudencia bajo el rubro “ACTOS EJECUTADOS DENTRO DEL JUICIO Y QUE SON DE IMPOSIBLE REPARACIÓN”, Tercera Sala, Quinta Época.

Cincuenta años después la Suprema Corte se pronunció por tercera vez sobre este tema y propugnó que se entendiera que dichos actos eran los que de modo directo e inmediato afectaban los derechos sustantivos tutelados por las garantías individuales, y ejemplificó con la imposición de multas, la apertura de correspondencia, el arresto, el arraigo civil, con independencia de que de ellos se ocupara o no la sentencia definitiva. Expresamente se sostuvo que el desechamiento firme de la excepción de falta de personalidad no encuadraba en esta categoría:

...los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el sólo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo.³

En su cuarta y penúltima propuesta, la Suprema Corte defendió que por tales debía entenderse a los que: 1) afectan directa e inmediatamente derechos sustantivos protegidos por las garantías individuales (por ejemplo: vida, libertad, integridad personal, propiedad), ya que la afectación no podría repararse obteniendo sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreversiblemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate, y 2) los actos procesales que afectan a las partes en grado predominante o superior, o de manera exorbitante, lo que acae-

³ Véase las jurisprudencias “EJECUCIÓN IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO)” y “EJECUCIÓN IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, INCISO B, CONSTITUCIONAL)”, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Octava Época, 231983 y 231982, respectivamente; así como “AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE, DEL APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1985)” y “EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B), CONSTITUCIONAL”, Tercera Sala, Octava Época, 207330 y 207343, respectivamente, y “PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA”, Pleno, Octava Época, 205765.

ce cuando por su naturaleza procesal de ellos depende la suerte de todo el juicio común, bien porque se asegure la continuación de su trámite o bien porque conlleve la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso o inútil de un procedimiento —por equiparación a aquéllos—. Expresamente mantuvo que el desechamiento firme de la excepción de falta de personalidad sí estaba contemplada en esta hipótesis.⁴

En la postura final, vigente hoy en día, la Suprema Corte pretende que el tema se resolvió a nivel de ley y sostiene que “esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deberían de ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente, que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva”. Excluye precisamente al desechamiento firme de la excepción de falta de personalidad.⁵

Para entender el tema, tal cual está resuelto en nuestros días, es conveniente escudriñar en los orígenes de la actual Ley de Amparo y luego examinar los argumentos de la Suprema Corte en su quinta y final postura.

Como es sabido, dicho cuerpo normativo tuvo como primeros y directos antecedentes dos trabajos: 1) el Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos redactado por una Comisión de expertos que patrocinó la Suprema Corte,⁶ y 2) el Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de

⁴ Véanse las tesis “ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”, Pleno, Novena Época, 180415, y “VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS”, Pleno, Novena Época, 180217.

⁵ Véanse las tesis “PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J.4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”, Pleno, Décima Época, 2006589 (la citaré completa adelante); “ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE RECURRIR A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LAS VIOLACIONES PROCESALES QUE POR VIRTUD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 PODÍAN IMPUGNARSE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD” y “ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE LOS DEFINE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD POR LO QUE SE REFIERE AL DERECHO AL RECURSO JUDICIAL EFECTIVO”, Segunda Sala, Décima Época, 2009478 y 2009477, respectivamente.

⁶ *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000. La Comisión se integró, en estricto orden alfabético, por José Ramón Cossío Díaz, César Esquinca

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, basado en el primero, fue el que finalmente el alto tribunal entregó a las autoridades legislativas para su conocimiento.⁷

En el primero, se propusieron las dos disposiciones siguientes:

Artículo 106. El amparo indirecto procede:

...

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos o constituyan violaciones procesales relevantes...

Artículo 168. El juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo...

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva...

Como se aprecia, en ese proyecto primigenio se quiso adoptar la cuarta concepción jurisprudencial; esto es, la que agrupó bajo el mismo rubro los actos que afectan directa e inmediatamente derechos sustantivos protegidos por las garantías individuales, y los actos procesales que afectan a las partes en grado predominante o superior, o de manera exorbitante. Si bien se ve, el resultado era consistente con la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte, si se atiende a cómo se pretendía regular el tema tanto por lo que hace al amparo en la vía indirecta como en la directa.

No obstante, esta distinción (cuestionable, si se quiere, pero al menos congruente con la jurisprudencia en vigor) no fue respetada en el seno de la Suprema Corte cuando sometió a discusión el anteproyecto anterior. En efecto, contra lo que en esos días estaban resolviendo en asuntos concretos, los ministros razonaron así:

En cuanto a los actos de imposible reparación se propone un sistema en el que por éstos se entiendan aquellos que afecten derechos sustantivos exclusivamente, y todos los que impliquen alguna violación de carácter procesal podrán tramitarse en la vía directa a través de la figura del amparo adhesivo que también se propone en la parte relativa del proyecto.

Muñoz, Héctor Fix-Zamudio, Javier Quijano Baz, Humberto Román Palacios, Manuel Ernesto Saloma Vera, Juan N. Silva Meza y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, 292 pp.

Es evidente la disonancia: mientras que en vía jurisprudencial la Suprema Corte afirmaba que los actos irreparables eran de naturaleza dual (los que afectan directa e inmediatamente derechos sustantivos y los que procesalmente afectan a las partes en grado predominante o superior, o de manera exorbitante), en el anteproyecto de ley se inclinaba por mantener sólo la primera categoría.

Ahora bien, pese a esta manifestación expresa en la parte expositiva, que parecería dispuesta a recuperar la tercera concepción jurisprudencial sobre la afectación de derechos sustantivos, en su anteproyecto la Suprema Corte terminó aprobando un texto para nada congruente: primero, porque no habló de la afectación de derechos sustantivos, como lo exigía la jurisprudencia anterior a la vigente en ese momento, sino de la *afectación material* de los mismos, que es algo que nunca se sostuvo; segundo, porque si bien modificó el precepto relativo al amparo indirecto, no hizo lo propio en relación con el amparo directo, que dejó tal cual:

Artículo 106. El amparo indirecto procede:

...

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos...

Artículo 168. El juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo...

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva...

Y en esencia estos dispositivos son los que fueron aprobados en definitiva por el Congreso de la Unión:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

...

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el

procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo...

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva...

¿Qué conclusiones podemos extraer de lo anterior?, ¿la ley, al cambiar, ha resuelto el problema de qué debe entenderse por actos de imposible reparación? Parece que aun cuando en su quinta concepción jurisprudencial la Suprema Corte ha dicho que sí, las cosas no son tan claras como pretende. Vale la pena que examinemos esto a detalle.

La quinta concepción deriva de una contradicción de tesis. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito se enfrentó a la cuestión de si, a la luz de la nueva Ley de Amparo, debía estimarse aún vigente la jurisprudencia del Pleno que determinó la procedencia del amparo indirecto contra la resolución que, previamente al fondo, desecha la excepción de falta de personalidad, y esto con arreglo a la cuarta de las teorías que hemos enunciado. La interrogante surgió, evidentemente, por la circunstancia de que la jurisprudencia había sido emitida antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo. El tribunal razonó así:

...la Ley de Amparo anterior... facultaba a las autoridades jurisdiccionales a establecer cuándo procedían los juicios de garantías indirectos, lo cual no acontece en la actualidad, porque el artículo 107, fracción V, de la nueva Ley de Amparo, determina ahora que tales juicios sólo proceden cuando se infringen derechos sustantivos de los impetrantes —el aserto es falso: como ya vimos, la Ley de Amparo de 1936, en su artículo 114, fracción IV, no dejaba margen para la libre intelección, si nos atenemos a sus términos literales—.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito enfrentó la misma problemática, pero concluyó en forma opuesta: “No obstante la reforma a la Ley de Amparo, en particular al artículo 107, fracción V, sigue vigente el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Para arribar a ello, primero efectuó el análisis de la jurisprudencia plenaria: la resolución que dirime la cuestión de personalidad “no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino también constitutiva”, y sus efectos procesales afectan en grado predominante o superior; por eso, pese a ser de índole intraprocesal, debía ser considerada una excepción a la regla general

de que el amparo indirecto sólo procede contra actos que afectan derechos sustantivos.

Así, la Suprema Corte, dijo el tribunal colegiado, resolvió que la regla general subsistía, pero conocía la excepción descrita. Sobre esta base, el colegiado sostuvo que si la propia Suprema Corte reconoció que el auto que resuelve el tema de personalidad no afecta derechos sustantivos, el hecho de que la nueva Ley de Amparo previniera la procedencia del amparo indirecto sólo contra actos que afectasen derechos sustantivos, venía a recoger sólo la regla general, pero ello no quería decir que dicha regla no pudiese conocer excepciones:

Aún más si se toma en consideración que la improcedencia del juicio de amparo indirecto para combatir actos dentro de juicio, que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, fue superado precisamente con la excepción a la regla general establecida en la jurisprudencia... dado que la anteriormente, el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido la restricción de acudir al juicio constitucional contra esa clase de actos.

Además, dijo el tribunal, debía considerarse el artículo 179, fracción I, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente, cuyo contenido:

...permite deducir que en el juicio de amparo directo, cuando el tema sea la constitucionalidad de normas generales, podrán hacerse valer cuestiones que no afecten derechos sustantivos o que no constituyan violaciones procesales relevantes; por tanto, es patente que, interpretando la norma en sentido contrario, cuando se esté en presencia de violaciones procesales relevantes, como las cuestiones de personalidad dirimidas previamente al fondo del asunto, pues como se apuntó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que revisten una afectación predominante.

Finalmente, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito resolvió la misma cuestión y lo hizo en forma coincidente con el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; sin embargo, agregó una consideración: si bien la nueva Ley de Amparo recogía una regla novedosa sobre la procedencia de la vía indirecta contra actos irreparables, al definirlos, lo cierto es que la Constitución, en su artículo 107, fracción III, inciso *b*, no fue reformada en ese sentido. Sobre esta base, el Colegiado indicó que la regla prevaleciente era la constitucional:

...se advierte que la norma constitucional señala que el amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación (sin hacer distingo si se violan derechos sustantivos o no) a diferencia del artículo referido por la Ley de Amparo

que establece que se entiende por actos de imposible reparación a aquellos que violan materialmente derechos sustantivos.

Luego, señaló que para interpretar la norma legal debía optar por el método de la interpretación conforme, a fin de salvar su validez, y aunque no lo hizo explícito, encontró que había dos posibles modos de entender el artículo 107, fracción V, de la ley:

- 1) En un sentido literal, caso en el que se apartaría del tenor literal de la Constitución.
- 2) En un sentido conforme con la jurisprudencia hasta entonces vigente, caso en el cual la norma englobaría dos clases de actos reclamables en el amparo indirecto. Los que afectasen materialmente derechos sustantivos, y los que, siendo procesales, afectasen las defensas del quejoso en grado predominante o superior.

Así, llevó su argumento a esta conclusión:

De suerte tal que efectuando una interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el juicio de amparo indirecto procede contra actos que conlleven una imposible reparación, sin limitación a que se afecten derechos sustantivos o no como lo marca la Ley de Amparo, porque sigue rigiendo la excepción a la regla.

Amén de la argumentación anterior, el Colegiado refirió que no había ningún señalamiento en los trabajos del proceso legislativo de creación de la nueva ley que indicara que se hubiera querido limitar la procedencia del amparo en esta materia; tampoco se veía, en el proceso de reformas constitucionales, que hubiera algún pronunciamiento en el sentido de que se indicara el por qué no se había modificado la Constitución en este punto. Así, concluyó, “el criterio jurisprudencial” hasta ese momento vigente “que interpretó el artículo 107, fracción III, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual como se vio, no sufrió reforma alguna, debe seguir rigiendo”.

El 22 de mayo de 2014, por mayoría de seis votos de los ministros Cosío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza, contra los de Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la contradicción de tesis y al mismo tiempo dilucidó por quinta vez en su historia la cuestión de si el amparo indirecto procedía contra la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad. Determinó que no. La jurisprudencia resultante, mencionada previamente, dice lo siguiente:

PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, *su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación*, al establecer que por dichos actos se entienden “...los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”; *puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas*. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos “que afecten materialmente derechos”, lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos “derechos” afectados materialmente revistan la categoría de derechos “sustantivos”, expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual —a diferencia de los sustantivos— sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, *dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de “imposible reparación”, no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de*

la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto “aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo”; *concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a “derechos sustantivos”, y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza “material” de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva* con la que este Tribunal Pleno había calificado —con toda razón— a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios.

Con arreglo a estas ideas, recién iniciado el 2016 la Suprema Corte examinó si la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia es un acto en juicio de ejecución de imposible reparación, y estimó que no, puesto que no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución ni los tratados internacionales de los que México sea parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos.⁸

Las premisas son bien simples: según la Suprema Corte, el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, proporciona mayor seguridad jurídica en relación con la ley anterior, al establecer una fórmula unívoca sobre qué son los actos irreparables, y por ello no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, incluso cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior.

Hoy por hoy este es el criterio en boga, los precedentes deben subsistir por el bien de la autoridad en forma permanente; no hay nada peor que una jurisprudencia oscilante. Se ha dicho con cierta exageración, pero con claro trasfondo de verdad, que al derecho lo conforman “las profecías acerca de lo que los tribunales harán en concreto; nada más ni nada menos” (según el célebre *dictum* de Oliver Wendell Holmes).⁹ Si los justiciables conocen cuál es la intelección que pregona la jurisprudencia, y tienen la certeza de que ésta será permanente, se brinda un caro servicio a la seguridad jurídica y, en suma, a la buena impartición de justicia.

No obstante, en bien no ya de la permanencia de los precedentes, sino de la sana crítica, no puede desconocerse que esta idea jurisprudencial tiene varios defectos que permiten anticipar que pronto empezará a conocer

⁸ “CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOKA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”, Pleno, Décima Época, 2011428.

⁹ Holmes, Oliver Wendell, *La senda del derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1962, p. 21.

excepciones, casos de inaplicabilidad, huecos y vacíos, contradicciones, etcétera.

Veamos. El artículo 107, fracción III, constitucional, previene que “cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos” que enlista en tres incisos. Interesa el contenido en una porción mínima del inciso *b*: “Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación... una vez agotados los recursos que en su caso procedan” —en el texto original de la Constitución el enunciado se situó en la fracción IX del artículo 107; a partir de las reformas de 1951 se le ubicó en el inciso *b* de la fracción III—.

En el debate del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, aquella fórmula novedosa, en tanto que la anterior carta magna no la previó, no fue discutida. Se aprobó, como tantas otras materias, sin reflexionar de manera expresa sobre su significado, sobre sus alcances. Su sentido nunca se hizo explícito, quedó en la mente de sus creadores, hubo razones históricas para que éstos supusieran que hablaban de algo que era plenamente compartido por los juristas de la época, de algo que todos conocían a carta cabal y, por ello, que al formular el enunciado habría acuerdo en el entendimiento. Los tribunales serían, en ese tenor, los que en sus precedentes darían inteligencia fina y acabada a la expresión.

La verdad es que bien pronto se sintió la necesidad de entenderla: se trataba de una regla de procedencia del amparo judicial, tal vez el sector del amparo mayormente invocado. Los redactores de la Constitución, empero, no previeron que la idea de la que hablaban y que creían compartida por sus contemporáneos en verdad se había diluido en el transcurso de la Revolución. Así, los intérpretes se encontraron ante una regla sin claves para descifrarla, porque carecían del bagaje cultural de sus autores y porque no hubo ni ha habido nunca una definición normativa en el texto constitucional.¹⁰

Los vocablos que componen esta regla de procedencia del amparo —“acto”, “juicio”, “ejecución”, “imposible reparación”— en conjunto forman una frase que alguno calificó de “nebulosa”;¹¹ para darle sentido, tanto el foro como la judicatura han ensayado más de una definición (vimos ya lo que ha señalado la Suprema Corte en cinco ocasiones). Contrastadas todas, sólo hallaremos una coincidencia: la regla establece un supuesto para esti-

¹⁰ Para un panorama general del punto, véase Bonilla López, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable. Elementos históricos para su estudio*, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, 1993.

¹¹ Azuela Rivera, Mariano, *Introducción al estudio del amparo. Lecciones*, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1968, p. 83.

mar procedente la acción de amparo en la vía indirecta, porque en efecto, si en la demanda se señala como acto reclamado un acto en juicio de ejecución de imposible reparación, el quejoso, el tercero interesado, la autoridad responsable y el juez de distrito pueden estar ciertos de que éste será el que la examine y, llegado el caso y en su momento, el que decida si el acto es constitucional o no. El *quid* no está en saber qué es el enunciado —una regla de procedencia del amparo en la vía indirecta— sino en dilucidar qué quiere decir: en verdad, ¿contra qué es que procede o debe proceder el amparo en esta hipótesis?, ¿cuáles son los actos en juicio de ejecución de imposible reparación?, ¿qué son?

Durante algún tiempo el legislador secundario se abstuvo de entrometarse en este aspecto. Hizo bien, a mi juicio. Si en la Constitución no se define al acto irreparable, ello sólo indica —sólo puede indicar— que quien quiera que hubiera sido el creador de la fórmula, confió en las destrezas hermenéuticas de los futuros operadores de la norma —la judicatura de amparo— para dar sentido al texto y llevarlo a la práctica. Hemos visto que cuando el legislador quiso adoptar una definición jurisprudencial en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo de 1936, no tuvo éxito.

Hoy, en la actual Ley de Amparo, el Congreso que la emitió también quiere ver resuelta la cuestión en vía legislativa, pero mediante el decreto de un pésimo *definiens*, el amparo indirecto procede: “Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Vimos ya que la fuente de esta disposición es un anteproyecto preparado por la Suprema Corte, incongruente con lo que, en vía de sentencias, ella misma había estado resolviendo.

¿Es válido que el legislador secundario, mediante su creatura, la ley, imprima un cierto sentido a las disposiciones que moldeó el Constituyente, a final de cuentas un legislador de mayor entidad? Quizá sí, pero nunca con el enredo, no con el recurso de expresarse mal. Definir es importante: “Fijar con claridad, exactitud y precisión la significación de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa”, explica el *Diccionario de la Lengua Española*.¹² Esto no es lo que ocurre con el artículo 107, fracción V, de la ley.

Hay un par de diferencias notorias entre el precepto constitucional y el legal. Salta a la vista que la Constitución habla de “actos de ejecución” irreparable, esto es, de lo que se predica la irreparabilidad es de la ejecución del

¹² Voz “definir”, *Diccionario de la Lengua Española*, 23a. ed., Madrid, Real Academia Española, 2014, p. 716.

acto, mientras que la ley habla de “actos cuyos efectos” sean de imposible reparación; es decir, aquí la irreparabilidad no se predica de la ejecución, sino de los efectos del acto.

Alguien podría pensar de buenas a primeras que esta diferencia es aparente, que ambas locuciones en verdad son intercambiables, que hay entre ellas total sinonimia. Sin embargo, no es así. De entrada, los compendios de sinónimos de nuestro idioma no reconocen que los dos vocablos lo sean: “efecto” es consecuencia, producto, resultado, secuela, fruto, desenlace; mientras que “ejecución” es realización, desarrollo, consumación, cumplimiento.¹³ Están, sí, emparentadas, pero no son palabras sinónimas. Y es natural que no se tengan como equivalentes, pues el primero es “aquello que se sigue por virtud de una causa”, y el segundo es la “acción y efecto de ejecutar”. “Ejecutar” es “consumar”, es decir, “llevar a cabo totalmente algo”.¹⁴ Véase, si no, la diferencia con este sencillo ejercicio: según la Constitución, el amparo procede contra actos en juicio cuya consumación —o cuyo cumplimiento— sea de imposible reparación; según la Ley de Amparo, es procedente contra actos en juicio cuyo resultado —o cuya consecuencia— sea irreparable. La forma misma del enunciado normativo de la Constitución presupone la existencia de actos que o se ejecutan, o no se ejecutan, que es tanto como decir que hay actos que son ejecutables y actos que no lo son. Entre los que se ejecutan, algunos lo hacen en forma irreparable y otros no. De todos ellos puede decirse que son capaces de producir efectos. Pero los que son ejecutables —irreparablemente o no—, precisamente por haberse ejecutado, es que producen efectos. Hay una relación causal entre éstos, los efectos, y el acto del que emanan. No es lo mismo, entonces, “ejecución” que “efectos”.

Como puede colegirse, para sostener que “efectos” y “ejecución” son términos intercambiables, al menos en el ámbito de estas dos disposiciones, habría que hacer un ejercicio interpretativo expreso y alambicado, y esa faena, ya de por sí reprochable, no estaría libre de otro obstáculo; en el pasado hubo ya discusiones intensas en los tribunales sobre cuál era el ente irreparable: el acto, su ejecución o sus efectos. Por cuestión de espacio no abordaremos este tópico, ahora sólo me interesa ponerlo en la mesa.

Un segundo aspecto que resalta a golpe de vista es que si en la Constitución no se define al acto de imposible reparación, en la ley se quiere

¹³ Voces “efecto” y “ejecución”, en *Diccionario océano de sinónimos y antónimos*, Barcelona, Océano, 1992, pp. 189 y 190, respectivamente, y en Moliner, María, *Diccionario de sinónimos y antónimos*, Madrid, Gredos, 2012, pp. 381 y 382, respectivamente.

¹⁴ Voces “efecto” y “ejecución”, en *Diccionario de la lengua española*, *op. cit.*, pp. 840 y 842, respectivamente.

delimitar la expresión “actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación”, acotando su ámbito a “los que afecten materialmente derechos sustantivos”.

Hay varios problemas con el proceder del legislador. Primero, uno sintáctico, pues en la construcción de la frase legal, cuando dice “entendiéndose por ellos”, el “ellos”, en buen castellano, puede ser referido tanto a los actos como a los efectos, y no parecen ser lo mismo. Veamos:

- 1) Sostener que los actos de efectos de imposible reparación son los que violan en sí mismos, como actos, y de forma material derechos sustantivos.
- 2) Sostener que los actos de efectos de imposible reparación son aquellos en los que éstos, los efectos, resultan ser los que en forma material violentan derechos sustantivos.

Un segundo elemento de crítica es la afectación “material” de “derechos sustantivos” que exige la ley. El enunciado presupone que al menos cabe afectar derechos de dos modos, uno material y otro que no lo es. También presupone que los derechos pueden ser separados en dos rubros excluyentes: habrá derechos sustantivos y habrá derechos que no lo sean. Para que proceda el amparo se requerirá precisamente la afectación de derechos sustantivos y, además, que esa afectación sea material... Sólo que la Constitución no hace uso de esas dicotomías —y suena natural—: *si un acto afecta o no derechos es una cuestión de fondo, no de procedencia*.

Lo anterior nace de otro problema que conlleva la fórmula legal, tal vez evidente para el estudioso de siempre, pero no para el profano, y es que recoge (mal, como puede colegirse) una precisión jurisprudencial que fue objeto de debate acalorado por un sector amplio de jueces, pero de la que puede decirse desde ya que está claramente contrapuesta con lo que enuncia otro precepto de la misma ley. En efecto, vimos que en materia de amparo directo, dice su artículo 170, fracción I, párrafo cuarto: “Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva”.

Hemos explicado que en esta diversa regla se entremezclan dos teorías jurisprudenciales sobre los actos de imposible reparación: una, que aludió únicamente a la afectación de derechos sustantivos —y que es la que quiso recoger el artículo 107, fracción V, de la ley—, y otra, con la que siempre hubo desencuentro, que buscó, además, la procedencia del amparo indirecto.

to contra violaciones procesales —quizá no todas, pero al menos algunas que entendió como especialmente graves—. Así, mientras que el artículo 107, fracción V, de la ley parece que adopta una sola teoría jurisprudencial, como si hubiera eliminado la teoría rival, el artículo 170, fracción I, párrafo cuarto, toma la primera y resucita la segunda. Parece evidente que el legislador no fue cuidadoso al construir el esquema de procedencia del amparo contra actos en juicio y, además, usó teorías distintas para abordar cuestiones íntimamente relacionadas (y cuando digo el legislador, me refiero tanto al artífice del anteproyecto como al emisor de la norma). No las analizaremos en detalle, en esta oportunidad mi intención es prevenir al lector: por estas deficiencias de claridad en los textos, está ante un tema sobre la interpretación de una fórmula normativa que no puede reputarse resuelto (aunque la actual jurisprudencia de la Suprema Corte insista en que sí).

En verdad, la falta de correspondencia de la definición estipulada en el artículo 107, fracción V, de la ley con lo que previene la Constitución hace reproducible el texto legal. Es difícil aceptar que guardan consonancia el artículo 107 constitucional, fracción III, inciso *b*, y el artículo 107, fracción V, de la ley, ya que cada uno habla, al menos textualmente, de dos situaciones muy diferentes, y vale la pena que insista en ello: en la norma constitucional se establece como regla de procedencia del amparo indirecto “los actos en juicio de ejecución de imposible reparación”, con lo que, bien leído, se tiene que la irreparabilidad ha de predicarse del acto en sí mismo, puesto que por ser ejecutable, al ejecutarse se vuelve irreparable. En cambio, el artículo 107, fracción V, de la ley habla de “actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación”, y dada esta construcción gramatical, resulta que lo irreparable no es el acto, del cual ya ni siquiera puede decirse que tenga como uno de sus atributos el ser ejecutable, sino los efectos que produce, y, además, se pide que estos efectos afecten de forma material derechos sustantivos —exigencia exorbitante al escueto enunciado constitucional—, que no distingue entre derechos sustantivos y cualesquiera otros, ni pide que la irreparabilidad sea “material”. Esta referencia a derechos afectados implica confundir la procedencia con el fondo del amparo. Si se aceptan estas premisas, resulta nada nítido que la definición legal sea adecuada en relación con el precepto constitucional, porque hablan de cosas diferentes.

Las consideraciones precedentes evidencian que el legal es un precepto que, de estudiarse por sí solo, podría llevar a los intérpretes a más extravíos que a aciertos (y no suena aventurado anticipar que así le pasará a la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación y al resto de los tribunales del país con el paso del tiempo). Por ello, me parece que mejor método habría sido quitar de en medio el texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Am-

paro, tener como único objeto de estudio —al menos preferente— el contenido del artículo 107, fracción III, inciso *b*, de la Constitución y empeñar esfuerzos en dotar de significado a la expresión constitucional. Ya se verá qué futuro es el que le depara a esta quinta concepción de la jurisprudencia.

En tanto, no pasemos por alto el punto: la jurisprudencia vigente invirtió el proceso. En lugar de preocuparse por dar intelección a un precepto constitucional, lo que hizo fue avalar el entendimiento dado en un texto normativo secundario. Ese no es el método que tendría que adoptar un órgano que pretende posicionarse como un tribunal de constitucionalidad.

Otro enfoque discutible es el de los efectos que la Suprema Corte pretende dar a la categoría de actos de imposible reparación dentro del esquema general del juicio de amparo en negocios judiciales. En el amparo en revisión 546/2012 —fallado el 6 de marzo de 2014— y en el amparo directo en revisión 1250/2012 —fallado el 14 de abril de 2015, aunque el engrose en realidad sólo estuvo listo más de un año después— el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó que con el artículo 107, fracción III, inciso *b*, constitucional:

...el Constituyente no pretendió sustraer ciertos actos procesales de la posibilidad de analizarse en el amparo directo, de tal forma que su evaluación resultare incompatible con este juicio, sino que por su potencial afectación, estimó que los quejosos debían tener una posibilidad de defensa adicional e inmediata contra ellos por sus efectos inmediatos sobre su esfera de derechos.

Estimó que en aras de dar efectividad plena a un “recurso contra violaciones a derechos humanos y constitucionales en general”, no podía concluirse que:

...si esos actos de ejecución de imposible reparación no fueran impugnados en amparo indirecto, ello cancelaría la posibilidad de combatirlos en el amparo directo, pues si bien ya no podrían impugnarse por lo que respecta a sus efectos de imposible reparación que, por definición, no podrían remediarse en un momento posterior, sí podrán evaluarse por lo que respecta a los efectos procesales trascendentes al dictado de la sentencia definitiva.

Como se ve, la Suprema Corte postula que los actos de imposible reparación tienen una “dimensión reparable” que sí puede ser examinada en el amparo contra la sentencia definitiva. El ejemplo que se propone es el del arraigo penal.¹⁵ La Suprema Corte afirma que el arraigo al ejecutarse

¹⁵ Para un esquema general de dicha figura, Bonilla López, Miguel, *Constitución y judicatura: los límites del arraigo penal*, México, Tirant lo Blanch, 2016.

y consumarse efectivamente no puede ser retrotraído, pero el hecho de que no se combata a través del amparo indirecto no actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos,¹⁶ pues tiene otra “dimensión” o un “segundo momento” que sí permite que sea analizado en un amparo ulterior, y tal la constituyen las pruebas obtenidas durante su desarrollo, las que, de influir en el sentido del fallo, podrían ser combatidas a través de los conceptos de violación siempre que “lo que se impugne sea justamente el cúmulo de efectos procesales trascendentes a dicha resolución definitiva y no los efectos consumados que son de imposible reparación”.

El problema con esta forma de ver las cosas es que se parte de un acto, el arraigo, que no se da dentro de juicio, sino durante la etapa de averiguación previa (en el sistema tradicional) y durante la fase de investigación (en el sistema acusatorio). No es pues un acto dictado dentro de juicio, y, entonces, ya no cabe predicar la aplicabilidad de la categoría prevista en el artículo 107, fracción III, constitucional, que claramente dispone la procedencia de la vía indirecta “Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación...”.

A la fecha en que redacto esta colaboración, si descartamos su ejemplo prototípico y sin que la propia Suprema Corte haya propuesto ejemplos adicionales, quedaría en pie una interrogante: ¿respecto de qué otros actos dentro de juicio “cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, procederá su examen en amparo directo a través de los conceptos de violación?

Un segundo problema es que, en su ejemplo, la Suprema Corte más bien parece confundir las causas por las cuales pueden controvertirse los efectos de una prueba. Así lo ha evidenciado un Tribunal Colegiado de Circuito:

...con independencia de que las pruebas obtenidas durante el arraigo produzcan efectos en actos posteriores, se surte el cambio de situación jurídica del arraigo en sí, como acto procesal, en el entendido de que lo concerniente a la valoración de esas pruebas y a lo lícito o ilícito de éstas, es materia de análisis cuando se impugna ese acto posterior en que producen sus efectos, verbigracia, el auto de formal prisión, pues es donde se ponderan esos medios

¹⁶ “ARRAIGO. LA ORDEN RELATIVA NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS (ABANDONO DE LA TESIS AISLADA 1A. LXXXIII/2001)”, Primera Sala, Décima Época, 2009004.

de convicción obtenidos con motivo del arraigo y directamente relacionados con éste.¹⁷

Como vemos, son debatibles y con fuerza: 1) la atribución de “acto en juicio de ejecución de imposible reparación” a figuras que no tienen lugar durante el proceso, sino en una etapa anterior, en la de investigación, cuando aún se está preparando la acción penal —el arraigo es un acto que tiene lugar antes de juicio, y para éstos no es aplicable la categoría de la ejecución irreparable—, y 2) la misma idea de que esa clase de actos —de la que sólo nos refieren el arraigo penal— tenga un “segundo momento” que repercuta en el acervo probatorio.

Quiero concluir mi comentario aquí. A mi entender, por todos los claroscuros que hemos visto (y otros más que seguramente se me escapan) la quinta concepción jurisprudencial de los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación no será sino una etapa más, y que al cabo de algún tiempo habremos de conocer la sexta. Sospecho que esa “nebulosa” fórmula que aparece en nuestra Constitución desde 1917 seguirá dando mucho de qué hablar.

¹⁷ “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA. SE ACTUALIZA DICHA CAUSA CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES LA ORDEN DE ARRAIGO Y DE AUTOS SE ADVIERTE QUE SE SUSTITUYÓ AL HABERSE DICTADO EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN”, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, 2009806.

IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL EXPRESA E IMPLÍCITA EN EL JUICIO DE AMPARO

Neófito LÓPEZ RAMOS*

Un escritor profundo ha observado que la amplitud y responsabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le asegure la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o el Legislativo, ya de los Estados o de la Unión.

Mariano OTERO Y MESTAS, “Voto particular”

SUMARIO: I. *Concepto del juicio de amparo.* II. *Causa de improcedencia genérica.* III. *Clasificación de las causas de improcedencia.* IV. *Naturaleza del Presupuesto.* V. *Facultades no legislativas de las cámaras del Congreso de la Unión.* VI. *Conclusión.*

I. CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es una acción constitucional cuyo titular es un gobernado con interés jurídico o legítimo, individual o colectivo, cuyo objeto es la tutela eficaz de los derechos humanos y fundamentales reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

* Magistrado del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

- a) *Amparo administrativo*. Si el acto se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, estatal, local o municipal, se puede identificar como amparo administrativo.
- b) *Amparo contra leyes o normas generales*. Si el amparo es contra normas generales que provienen del Poder Legislativo Federal, estatal o municipal o del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad reglamentaria expidiendo reglamentos, se le puede denominar amparo contra normas generales.
- c) *Amparo judicial o jurisdiccional*. Si el acto proviene formal y materialmente de un tribunal judicial, laboral, administrativo, agrario, penal, civil o militar, se le puede denominar amparo judicial o jurisdiccional.

También puede clasificarse atendiendo a la especialización por materia que tradicionalmente corresponde a las ramas administrativa, civil, penal y laboral, y que tiene una base legal en los artículos 51 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La procedencia del amparo contra normas generales tiene como límite las improcedencias expresas que regulan las disposiciones de la Constitución federal, así como las improcedencias implícitas que resultan de la voluntad política fundamental del Poder Constituyente originario o del poder reformador de la Constitución, que atribuye facultades soberanas o exclusivas a alguno de los poderes de la Unión o a alguna de las cámaras de Diputados o Senadores que integran el Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo Federal.

II. CAUSA DE IMPROCEDENCIA GENÉRICA

La improcedencia de la acción que motiva el desechamiento de una demanda o el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional o en la sentencia, constituye un obstáculo jurídico que impide el análisis de fondo del asunto que implica el examen de la constitucionalidad del acto reclamado para negar o conceder la protección constitucional al quejoso.

El artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, dispone:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

...

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Esa fracción debe interpretarse en el sentido de que las causas de improcedencia del juicio de amparo se encuentran señaladas de forma enunciativa en las veintidós fracciones previas, más no de forma limitativa, porque pueden derivar de cualquier mandamiento de la propia Ley de Amparo, de la Constitución federal o de un criterio jurisprudencial.

Así lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la fracción análoga de la Ley de Amparo abrogada, y que dio origen al siguiente criterio de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013”.

III. CLASIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

1. *Improcedencias de la Ley de Amparo*

Las causas de improcedencia ordinarias están reguladas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, y la fracción XXIII permite que la improcedencia pueda surgir de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la misma Ley de Amparo.

La remisión a otras disposiciones de la Ley de Amparo obliga a realizar un análisis sistemático, integral y armónico de la ley de que se trata, atendiendo precisamente a la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo.

El juicio de amparo está sujeto a forma, plazos, requisitos y presupuestos de procedencia, así como a que el titular de la acción tenga la calidad de gobernado frente a un acto emanado de una autoridad. El binomio acto y autoridad es de por sí un campo por explorar en cada caso concreto y, de forma paralela, también lo es el interés jurídico y el legítimo, individual o colectivo. Sobre esos conceptos se teje la trama de procedencia, improcedencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad, y los efectos de una sentencia de amparo, bajo los principios de instancia de parte agraviada, prosecución judicial y relatividad de las sentencias.

El juicio de amparo tiene como límites naturales aquellos casos en los que existen otras vías procesales constitucionales de impugnación que no estén expeditas para los gobernados, sino que están reservados para otras entidades y órganos del Estado, como son la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales reguladas en el artículo 105 de la misma Constitución.

También existen limitaciones constitucionales expresas que constituyen materias o campos claramente reservados a otra jurisdicción constitucional especial como es la materia electoral, la responsabilidad política de los altos funcionarios de la federación y los casos en los que la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores se erige en gran jurado, o si se trata de facultades del Consejo de la Judicatura Federal; las cuales son fácilmente identificables porque el texto relativo así lo declara expresamente.

En cambio, otras disposiciones constitucionales aunque no establecen expresamente que el juicio de amparo sea improcedente en la materia que regulan, puede entenderse que la improcedencia es implícita o tácita, porque se trata de materias que por su naturaleza necesariamente quedan fuera del análisis constitucional a través del amparo, además, se vulneraría una facultad cuyo ejercicio soberano está atribuido al Poder Ejecutivo Federal o a una de las dos cámaras del Congreso de la Unión o a su Comisión Permanente, y que por no constituir una ley o norma jurídica dirigida a la observancia directa e inmediata de los gobernados, desborda al concepto de acto de autoridad para efectos del amparo, incluso sobre el concepto de norma general.

Si se trata del ejercicio de una facultad originaria reservada al Poder Ejecutivo Federal o a la Cámara de Senadores o de Diputados del Congreso de la Unión o a algún órgano autónomo, el juicio de amparo no puede proceder, porque sería inmiscuirse en lo que constituye una decisión político-fundamental que establece una disposición constitucional; esto es, cuando se impugna el acto que emana del ejercicio de la porción de poder soberano que les atañe como órganos del Estado. Sin ese tipo de facultades exclusivas, no habría manera de conducir la política y administración general del país, en sano equilibrio y respeto a la división de poderes y ejercicio de facultades exclusivas inherentes a cada poder, que emana del modelo democrático federal que regula las normas constitucionales en su conjunto.

2. Improcedencia constitucional expresa o tácita

La improcedencia del amparo que surge de las disposiciones constitucionales puede ser expresa o tácita, esta última en función del órgano del Estado, o poder y la materia o naturaleza de la facultad que se ejerce, en tanto sea originaria y exclusiva, que implique colaboración o contrapeso y que generalmente no tiende a la observancia directa e inmediata de los gobernados en su esfera jurídica. De otro modo, se desconocería la armonía

que debe haber entre las normas constitucionales que tienen igual jerarquía y delimitar la actuación de cada uno de los tres poderes de la Unión a través del cual se ejerce el poder soberano del Estado mexicano.

Dentro de las improcedencias constitucionales está lo dispuesto en el artículo 3o., fracción VII, constitucional, en el sentido de que es improcedente el juicio de amparo contra actos de universidades públicas en ejercicio de su autonomía y así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 19/2010.¹

El artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral.

El artículo 100 constitucional establece como regla general que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables y que no procede el juicio de amparo y sólo los jueces y magistrados pueden interponer el recurso de revisión en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción.

3. Improcedencia constitucional implícita (facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos)

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores integran el Congreso General, que es el depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, como lo regula el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: “Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

La característica bicameral del Congreso tiene como antecedente remoto la integración del Parlamento en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios de la tierra; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

¹ “UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR”, Jurisprudencia 1a./J. 19/2010.

Nuestra Constitución incluye órganos autónomos, pero mantiene la estructura federal y la división del Congreso en dos cámaras que son ahora motivo de análisis para determinar la procedencia del amparo contra el ejercicio de una de las facultades exclusivas.²

La Cámara de Senadores de los Estados Unidos de América, en su origen federal, representa los intereses de los estados que forman la Unión y cada uno de sus dos senadores tienen el mismo voto que el de los otros senadores de cualquier otro estado sin que tenga relevancia que algún estado pueda resultar económicamente más fuerte que otro. De este modo, con igual número de senadores, cada estado queda representado en la Cámara con una igualdad formal y con un voto que tiene la misma repercusión que la del senador que representa a un estado grande. Tan representan a los estados de la Unión, que sus facultades exclusivas tienen por materia los elementos fundamentales de la integración de la Federación y los intereses estatales que forman la Unión.³

En cambio, los diputados en los Estados Unidos de América representan al pueblo o ciudadanos con derecho a voto que los elige, y sus facultades

² En la sentencia *Marbury vs. Madison* (1803) se determinó, en la parte que interesa, que: “La Corte consideró que esta voluntad suprema y originaria organiza al gobierno y asigna a las diversas dependencias sus respectivas facultades. Puede detenerse ahí o establecer ciertos límites que no deben ser pasados por esas dependencias. El gobierno de Estados Unidos pertenece a esta última idea. Las facultades de la legislatura están definidas y limitadas; y para que esos límites no se confunda, no olviden que se escribió la Constitución”. Guzmán Orozco, Guillermo, *Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 84. En la sentencia *Miers vs. Estados Unidos* (1926) se determinó lo siguiente: “Depositar el Poder Ejecutivo en el Presidente fue esencialmente el otorgamiento del poder para ejecutar las leyes. Pero el Presidente, solo y sin ayuda, no podría. Debe hacerlo con la asistencia de subordinados... La separación de los poderes de gobierno no hizo a cada ramo completamente autónomo. Dejó a cada uno, en alguna medida, dependientemente de los otros, así como dejó a cada poder, en algunos aspectos, el ejercicio de funciones que en su naturaleza son ejecutivas, legislativas y judiciales... La doctrina de separación de poderes fue adoptada por la Convención de 1787, no con el fin de promover eficiencia, sino de evitar el ejercicio del poder arbitrario. El propósito no fue evitar fricción, sino, por medio de la inevitable fricción ajena a la distribución de los poderes de gobierno en tres ramos, salvar al pueblo de la autocracia. Con el objeto de prevenir la acción ejecutiva arbitraria, la Constitución estableció en sus términos que las designaciones presidenciales fuesen hechas con el consentimiento del Senado, a menos que el Congreso dispusiera otra cosa”. *Ibidem*, pp. 131-137.

³ En la sentencia *Collector vs. Day* (1871) se planteó la cuestión de si el Congreso está o no facultado bajo la Constitución de los Estados Unidos, para obligar al pago de un impuesto sobre el salario de un funcionario judicial de un estado; se determinó que: “Es el gobierno común de todos y se presume que todo ciudadano confía en su propio gobierno en materia de impuestos”. *Ibidem*, pp. 144-147.

legislativas generales actúan en colaboración con la Cámara de Senadores, que atañen a materias que inciden en la esfera de todos los individuos.⁴

En México la Constitución de 1824 consagró el sistema bicameral de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por los representantes de cada estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los estados.⁵

La fracción IV, del artículo 74, de la Constitución vigente, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constitucional de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

La fracción IV, del artículo 74, de la Constitución federal, atribuye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél; lo que es acorde con la facultad que tiene de ser cámara de origen respecto de la Ley de Ingresos en términos del inciso *h* del artículo 72 constitucional; mientras que la fracción XII del artículo 73, establece como facultad del Congreso, esto es, de las dos cámaras, la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La Cámara de Diputados, como representantes del pueblo en el Congreso de la Unión, debe discutir —como cámara de origen— la Ley de Ingresos que implica determinar las fuentes de ingresos para hacer frente

⁴ En la sentencia *McColloch vs. Marylan* (1819) la Suprema Corte de Estados Unidos de Norteamérica determinó que: “Si alguna afirmación merece la aprobación universal de la Humanidad, es que el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus facultades es supremo en su esfera de acción. Esto pareciera resultar necesariamente de su naturaleza. Es el gobierno de todos: sus poderes o facultades son delegados por todos; representa a todos, y actúa por todos. Aunque cualquier Estado puede aspirar a controlar sus operaciones, ninguno está dispuesto a permitir que otros lo controlen. La nación, en aquellas materias en las que puede actuar, debe necesariamente vincular a sus partes componentes. Pero esta cuestión no se deja sólo a la razón: el pueblo ha decidido que la Constitución y las Leyes de los Estados Unidos, que sean expedidas de acuerdo con ella, sean la ley suprema del País. Por ello ha exigido que los miembros de las legislaturas de los estados, y las autoridades de las ramas ejecutivas y judicial de los mismos, le ofrezcan el juramento de fidelidad. Por tanto, el gobierno de los Estados Unidos, aunque limitado en sus facultades, es supremo; y sus leyes, cuando son acordes con la Constitución, son la ley suprema del País”. *Ibidem*, pp. 148-153.

⁵ Artículos 8o. y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

a los gastos públicos, y necesariamente tiene que aprobar los medios de obtención de los dineros, con contribuciones que afectan a los gobernados para contribuir a los gastos públicos en términos del artículo 31, fracción IV constitucional, y la Cámara de Senadores será la revisora.

En cambio, determinar la forma de erogar el gasto público es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, con lo cual se reafirma su calidad de representantes del pueblo y su principal encomienda es la de representar los intereses del pueblo y lograr que el gasto público se ejerza con eficacia, transparencia y honradez.

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados puede calificarse como soberana, porque la ejerce quien goza de independencia de cualquier otro órgano o poder estatal y no requiere de alguna injerencia superior externa para adoptar sus decisiones.

Es una facultad discrecional porque la Cámara de Diputados la ejerce de manera libre y, primordialmente, no es un acto reglado, sino que debe ser producto de un buen juicio, atendiendo a las necesidades del gasto público y el bien común. Ante esa exclusividad es claro que impide la interacción o injerencia de la Cámara de Senadores o de cualquier otro poder en cuanto a decidir el contenido de ese acto de aprobación del presupuesto, porque se atentaría contra la voluntad soberana del Poder Constituyente al otorgarle a la Cámara de Diputados esa facultad exclusiva.

IV. NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

En la acción de inconstitucionalidad 4/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación valoró la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, donde se establecen los casos en los que proceden las acciones de inconstitucionalidad.

Se desechó la acción de referencia bajo la consideración de que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, por lo que el presupuesto de egresos al determinar la aplicación de una norma general (Código Financiero del Distrito Federal) a un caso concreto en cuanto al concepto, al monto y al tiempo (autorización para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos), debía considerarse que era un acto materialmente administrativo y no una

norma de carácter general. La ejecutoria dio origen, en el mismo sentido, a las jurisprudencias 22/99,⁶ 23/99⁷ y 24/99.⁸

El Presupuesto de Egresos de la Federación está previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y regulado en el artículo 1o. de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y obtención de derechos. Se trata de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y, por ende, en su origen es formal y materialmente administrativo y su estructura en general no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos, o lo modifique.

También es un acto de administración general y no una ley en sentido estricto, porque el Decreto de aprobación del presupuesto lo expide una sola de las cámaras y no ambas, como sucede con las leyes que requieren de la concurrencia sucesiva de ambas. Tampoco es un decreto que esté dirigido en forma general y abstracta para regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de todas las entidades en cuanto administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto. De modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que materialmente es un acto administrativo porque lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal, y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión, incluso puede modificarlo, con lo cual los representantes del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destinos del gasto público.

La aprobación del presupuesto, que se configura formalmente con un decreto expedido por la Cámara de Diputados es un acto legislativo, pero materialmente tiene el carácter de acto administrativo con la peculiaridad

⁶ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES”.

⁷ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL”.

⁸ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL”.

de que es de observancia general y obligatoria para los sujetos obligados de los tres poderes de la Unión en el ejercicio del gasto público, precisamente para satisfacer necesidades colectivas y el gasto corriente que implica la estructura de gobierno y en general del Estado mexicano.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se elabora por el Poder Ejecutivo Federal no se presenta a la Cámara de Diputados como una iniciativa de ley, sino como acto de administración general, y aunque al final del proceso se aprueba con un decreto éste no es una norma jurídica ordinaria que tiene como destino directo regular una situación de la realidad para los gobernados. Se trata de un decreto expedido por los representantes del pueblo que los eligió en un sistema democrático, como una facultad exclusiva que es soberana y discrecional porque no tiene intervención la otra Cámara del Congreso, y ningún otro órgano ni poder. No es una ley porque ésta es creación formal y material de ambas cámaras.

Las cámaras que integran el Congreso de la Unión, por regla general, sesionan en forma separada y sucesiva; existen excepciones, estas siempre deben estar en la Constitución y previstas expresamente, y no son susceptibles de ser aumentadas por la ley secundaria ni por acuerdo expreso de ambas cámaras. Hay razón para disponer que sea así, cuando se reúnen ambas cámaras en una asamblea, desaparece o se vuelve inoperante el sistema de pesos y contrapesos que se busca con la existencia de las dos cámaras.⁹

V. FACULTADES NO LEGISLATIVAS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El Poder Legislativo tiene una amplia gama de funciones y procesos que no son para la creación de normas, como son las siguientes:

- a) Función de creación normativa.¹⁰
- b) Función representativa.¹¹
- c) Función presupuestaria.¹²

⁹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, p. 208.

¹⁰ Se trata del ejercicio de las funciones distintivas e inherentes a todo Poder Legislativo: la creación y reforma de las normas jurídicas.

¹¹ Es el órgano por medio del cual el pueblo puede ejercer el poder soberano de manera indirecta.

¹² Actualmente la aprobación de los presupuestos públicos es una de las funciones centrales de los parlamentos en todos los países democráticos del mundo.

- d) Control del gobierno.¹³
- e) Oposición al gobierno.¹⁴
- f) Función jurisdiccional.¹⁵
- g) Deliberación pública y orientación política.¹⁶
- h) Función administrativa.¹⁷
- i) Rendición de cuentas y transparencia informativa.¹⁸

En efecto, el Poder Legislativo realiza dos funciones legislativas básicas: legislar y controlar al gobierno; pero, además, desempeña otras funciones que no son propiamente legislativas, como las enunciadas expresamente contenidas en los artículos 74 (facultad exclusiva de la Cámara de Diputados) y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues por exclusión, las de naturaleza propiamente legislativas se contienen en el precepto 73 del pacto federal citado.

En el ejercicio de esa facultad la Cámara de Diputados incide en el proyecto que le es remitido por el Poder Ejecutivo Federal. Con la aprobación

¹³ Las modalidades de control de gobierno desde el Poder Legislativo son diversas. La primera de ellas se expresa en el examen crítico y en la posibilidad de introducir enmiendas a las iniciativas del Poder Ejecutivo, sin reparo de que se trate de una iniciativa de creación de ley ordinaria u orgánica, de reforma a las leyes vigentes e incluso de la iniciativa de presupuesto, entre otras.

¹⁴ Esta función no tiene asidero legal, pero es consustancial a la existencia y actividad de un congreso plural. El papel de la oposición frente a la mayoría parlamentaria, si se trata de un régimen parlamentario, o al gobierno, si se trata de un régimen presidencial, es de diseño y contradicción sistemática con las acciones y decisiones de la mayoría.

¹⁵ Se trata de una función que contradice la naturaleza política e institucional del órgano colegiado y que exige un gran cuidado del debido proceso legislativo, si no se quiere estropear la legalidad de las decisiones que en ese campo tienen que tomar los congresos. En el marco constitucional mexicano son dos los juicios que competen al Poder Legislativo: el juicio de procedencia y el juicio de responsabilidad.

¹⁶ El parlamento al representar la pluralidad de intereses e ideas que, en cada momento, existen en la propia sociedad, tiene que deliberar, procesar y tomar posición sobre los asuntos que recoge de la sociedad o que los grupos más activos de ella, trasladan directamente al Congreso.

¹⁷ La estructura y funcionamiento del Poder Legislativo depende en buena medida de las formas y atribuciones que adquieran entre ellas podrán ejercer funciones de naturaleza administrativa.

¹⁸ La obligación de rendir cuentas subyace en el imperativo constitucional de servir a la sociedad que representan, y de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y de los ciudadanos. En esa perspectiva, el Poder Legislativo está obligado a rendir cuentas a la sociedad y a los ciudadanos acerca de sus decisiones, del sentido del voto de sus legisladores, del destino y justificación del gasto público y con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tendrá que responder las solicitudes de acceso a la información. Nava Gomar, Salvador O., *Manual de técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados, 2004, t. II, p. 12.

se crea un acto materialmente administrativo que es de observancia general para todos los poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos, para ejercer el gasto público y atender las obligaciones económicas del Estado, ya que a través de ese acto de aprobación se autoriza la erogación de los ingresos públicos.

En función de la naturaleza material del acto administrativo que surge de la colaboración institucional republicana entre el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, cuya finalidad es determinar el ejercicio ordenado del gasto público, y como la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no puede ser objeto de impugnación a través del juicio de amparo porque se contravendría la naturaleza exclusiva de esa facultad, a través de una acción procesal constitucional que tiene como límite natural constitucional, no invadir una facultad exclusiva reservada en disposición constitucional a una de las cámaras del Congreso de la Unión, como ocurre en la especie.

De modo que por tener la naturaleza de una facultad exclusiva reservada expresamente a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción IV, constitucional, que implica una facultad con ejercicio soberano, el juicio de amparo es improcedente contra el acto de aprobación del presupuesto, su publicación y acto de aplicación; lo que surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo.

VI. CONCLUSIÓN

La naturaleza de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores provoca la improcedencia constitucional implícita de la acción de amparo, por lo que el Poder Judicial de la Federación, no puede incidir en el acto de aprobación del Presupuesto de Egresos porque se contravendría el sentido de la propia disposición constitucional que al excluir a la otra Cámara en el ejercicio de tal facultad, y a cualquier otro poder u órgano que le pueda imponer su voluntad, la caracteriza como facultad soberana y discrecional, por lo que necesariamente también debe entenderse excluido al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO

Ernesto MARTÍNEZ ANDREU*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ampliación de la demanda en el juicio de amparo*. III. *Evolución de la ampliación de la demanda de amparo*. IV. *La ampliación de la demanda en la Ley de Amparo vigente*.

I. INTRODUCCIÓN

A partir del surgimiento del juicio de amparo mexicano a nivel local en la Constitución del estado de Yucatán, del 31 de marzo de 1841, e instituido a nivel federal por primera vez en el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, y hasta la publicación de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, el juicio de amparo se ha consagrado en nuestro sistema jurídico como el mecanismo más eficaz de protección a derechos fundamentales; de cuya evolución han derivado diversas instituciones procesales de notable importancia que han hecho del amparo un medio de protección más amplio, tales como la suplencia de deficiencia de la queja, el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, la suspensión del acto reclamado, los efectos protectores de la sentencia y los medios para lograr el eficaz cumplimiento de las ejecutorias de amparo. En este trabajo se abordará la ampliación de la demanda de amparo.

II. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN EL JUICIO DE AMPARO

La palabra ampliar proviene del latín *ampliare*, que quiere decir extender o dilatar.¹ La ampliación de la demanda de amparo se puede entender como

* Magistrado del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, RAE, p. 142.

la oportunidad procesal con que cuenta el quejoso para completar la demanda inicialmente presentada ante la autoridad judicial que conoce del juicio constitucional en la vía indirecta o directa, dentro de los plazos establecidos para tal efecto.

En conclusión, la ampliación de la demanda de amparo es una institución procesal, mediante la cual se otorga al quejoso el derecho para completar su escrito inicial; en lo que se refiere a autoridades responsables, actos reclamados o conceptos de violación diversos a los inicialmente expresados, previo cumplimiento de diversos requisitos tales como: que no se haya fijado la cuestión en controversia, que los nuevos actos tengan relación o vinculación con los originalmente planteados o bien, cuando de los informes justificados que se rindan se advierta que son otras las autoridades que los emitieron y no las que inicialmente se propusieron.

III. EVOLUCIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO

Uno de los temas de mayor relevancia en torno al juicio de amparo es el que se refiere a la ampliación de la demanda, institución procesal que no se contempló por el legislador en la Ley de Amparo de 1936, ya derogada por la citada ley de la materia vigente a partir del 3 de abril de 2013.

En el artículo 28 la Ley de Amparo de 1919, el legislador señaló que a falta de disposición expresa para la tramitación del juicio de amparo se estaría a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo ordenamiento legal, en su artículo 191, establecía que después de contestada la demanda, el actor ya no podía modificarla en ningún sentido. Durante la vigencia de esas disposiciones normativas, la Suprema Corte, en un principio, estimó que el amparo no tenía propiamente una perfecta igualdad con el juicio civil, pero reconoció que el escrito inicial de demanda de amparo tenía la naturaleza jurídica de una demanda civil, mientras que los informes justificados que rendían las autoridades responsables eran considerados como la contestación de la demanda; por lo que, una vez rendidos tales informes, se establecía el cuasicontrato del litigio. Después de contestada la demanda, el quejoso ya no estaba en condiciones de ampliar o modificar su escrito inicial de demanda, ya que se estimaba integrada la litis constitucional, una vez rendidos los informes del caso. Tal referencia se advierte de la tesis 58/85, publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación de la Federación 1917-1985* de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. *LITIS CONTESTATIO* EN EL AMPARO”.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Amparo de 1936, la Suprema Corte definió mediante jurisprudencia que la *litis contestatio* en el amparo se establece cuando las autoridades responsables rinden su informe con justificación y, que, por tanto, mientras tal informe no se rinda, el quejoso puede ampliar su demanda o modificarla en cuanto a sus derechos conven- ga. Las afirmaciones en cita se advierten de la tesis 58/85 recién citada.²

Además, la Suprema Corte de aquella época, al sustentar el criterio de que procede ampliar la demanda de amparo siempre y cuando no se hayan rendido los informes por las autoridades responsables, otorgó la posibilidad de que la ampliación de la demanda abarcara a todos los elementos que componen la demanda, en cuyo caso autorizó a que se señalaran nuevas autoridades responsables, nuevos conceptos de violación y nuevos actos reclamados, sustentada en la consideración de que en caso de que el quejoso pretendiera ampliar su demanda, al tener conocimiento de la realización de actos diversos a los señalados en su escrito de demanda inicial, se le obligaría a promover un nuevo juicio. Lo anterior se deduce de la tesis aislada de la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “DEMANDA DE AMPARO, AMPLIACIÓN DE LA”.³

No fue sino hasta la emisión de los criterios jurisprudenciales P./12/2003, P./J. 14/2003 y P./J. 15/2003, todos del Pleno del máximo tribunal del país, bajo los rubros “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO”; “AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUELLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE”, y “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE”, en las que se definió, respectivamente, en qué momento precluye el derecho del quejoso para presentar la demanda de amparo directo, y si la ampliación de una demanda de amparo puede presentarse válidamente dentro del plazo de quince días, a que hace mención el artículo 21 de la Ley de Amparo anterior, con independencia de que el informe con justificación se hubiera rendido, o en caso contrario, si no obstante estar dentro del plazo legal indicado, la rendición del informe impide presentar con posterioridad la ampliación de la demanda.

² Tesis 58/85, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de la Federación 1917-1985*, octava parte, p. 100.

³ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXI, p. 296.

Con motivo de la contradicción de tesis 23/2002-PL, que dio origen a las jurisprudencias P./J. 12/2003 y P./J. 14/2003, el Pleno de la Corte resolvió que el criterio contenido en la tesis de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. *LITIS CONTESTATIO* EN EL AMPARO”, era jurídica y materialmente inexistente, porque no derivó de asuntos provenientes de un mismo órgano de control constitucional, sino de varios, toda vez que los dos primeros asuntos que integraron esa jurisprudencia fueron emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo administrativo 702/24 y amparo civil en revisión 3873/23), mientras que el tercer criterio fue emitido por la Segunda Sala (queja en amparo administrativo 224/28) y el cuarto y quinto criterios los emitió la Primera Sala (amparo administrativo en revisión 3708/28 y amparo penal directo 3081/29) y, además, porque en el segundo de los criterios en mención (amparo en revisión 3873/23) no se abordó el tema referente a que la litis en el amparo se cierra cuando las autoridades responsables han rendido su informe justificado.

La Suprema Corte abandonó el criterio imperante, consistente en que los elementos procesales que constituyen la materia del litigio en el amparo se integran con los conceptos de violación formulados en el escrito de demanda (y por extensión, en el escrito de ampliación), los fundamentos del acto reclamado y los argumentos esgrimidos en el informe con justificación. Adoptó como nueva postura que la cuestión litigiosa en el juicio de amparo se integra con los conceptos de violación y frente a ellos el acto o actos reclamados, por lo que no es posible jurídicamente que se tome en cuenta el contenido del informe justificado, toda vez que éste aunque tiene un propósito definido dentro del proceso de amparo, no es precisamente el de cerrar el debate, sino únicamente aportar información acerca de la existencia del acto, de la procedencia del juicio o de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados.

La Suprema Corte indicó que, conforme al artículo 78 de la Ley de Amparo anterior, el acto reclamado debe examinarse tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, lo que implica que no es permisible rendir pruebas adicionales de las que se desahogaron ante la autoridad de instancia y, por ello, no deben tomarse en cuenta las explicaciones, aclaraciones o complementos que sobre el acto reclamado se realicen en el informe con justificación, por lo que tales argumentos quedan fuera de la controversia; esto es, el acto reclamado se analizará en atención al texto mismo del acto, mas no a la apreciación que de él tenga la autoridad responsable, cuestión que cobra relevancia tratándose del amparo directo, donde el acto reclamado básicamente lo es, la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio, por lo que, aparte de las constancias que informan el jui-

cio donde se emitió tal acto reclamado, no pueden admitirse otros medios de convicción.

La Suprema Corte estableció que la fijación del litigio en el amparo directo no se encuentra determinada por la rendición del informe justificado o por la omisión de rendirlo, sino por los argumentos expuestos en vía de conceptos de violación en la demanda y su confrontación con el acto reclamado.

Afirmó, también, que de los artículos 21; 22, fracción II; 158, 163, 166 a 169, 177 a 180, 184, 217 y 218 de la Ley de Amparo, referentes al trámite previo y a la admisión de la demanda de amparo directo, no se advierte que el legislador haya contemplado la ampliación de la demanda; sin embargo, conforme al artículo 79 de esa ley, el tribunal de amparo, al dictar la sentencia, debe emitir pronunciamiento en torno a lo expuesto en la demanda y, específicamente, en lo que toca a los conceptos de violación, que es a lo que básicamente debe circunscribirse el estudio en confrontación con los fundamentos del acto o actos reclamados.

Especificó que, no obstante que la figura de la ampliación de la demanda no se prevé en la legislación adjetiva procesal civil federal, no es viable desechar los nuevos elementos contenidos en la ampliación cuando ésta se haya presentado dentro de los plazos legales ante la autoridad responsable, toda vez que se trata de una institución indispensable dentro del juicio de amparo y, de estimar lo contrario, se violaría el derecho de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 constitucional, en perjuicio de los gobernados.

Acotó la Suprema Corte que cuando la ampliación de la demanda de amparo directo se haga valer en materias donde se fijan plazos para presentar la demanda de amparo (civil, laboral o administrativa genérica) la ampliación puede promoverse dentro de los plazos respectivos, a que hace mención el artículo 21 de la Ley de Amparo, ya que, por una parte, la ampliación no debe traducirse en una extensión del plazo legal para acudir al juicio constitucional, lo cual desnaturalizaría el sistema integral de las reglas procesales que rigen al juicio de amparo y, por otra, que tampoco puede hacerse depender la ampliación de la rendición del informe con justificación, dado que con ese documento no se cierra el debate, sino que éste se integra, fundamentalmente, entre el acto reclamado y la demanda de amparo.

La base para que el Tribunal Colegiado considere presentada en tiempo la ampliación de la demanda de amparo directo en las materias donde la ley establece un plazo para la presentación de la demanda, es el que se realice dentro de dicho plazo.

En cambio, tratándose de la ampliación de la demanda de amparo directo en las materias penal y agraria colectiva, cuando la ley establece que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, como lo señalan los artículos 22, fracción II, y 217, de la Ley de Amparo, debe partirse de la base de que ese derecho no es ilimitado y, con independencia de que el juzgador tenga la obligación de suplir cualquier deficiencia en que se incurra, la ampliación de la demanda en esas materias puede presentarse hasta antes de que se dicte el auto de presidencia en el cual se turna el asunto al magistrado relator para la formulación del proyecto de sentencia, por lo que, a partir de ese momento, ya no habrá oportunidad para ampliar la demanda.

De lo anterior se deduce que en la ejecutoria que dio origen a las jurisprudencias P./J. 12/2003 y P./J. 14/2003, ambas del Pleno de la Suprema Corte, se precisó que el objeto del informe justificado no es precisamente el de cerrar el debate, sino, únicamente, aportar información acerca de la existencia del acto reclamado, de la procedencia del juicio o de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del o de los actos reclamados.

El Pleno de la Corte definió la postura consistente en que el contenido del informe justificado o la omisión de rendirlo, ya no fija más la cuestión litigiosa en materia de amparo, sino que ésta básicamente se configura a partir de los argumentos expuestos a título de conceptos de violación de la demanda de amparo y su confrontación con los actos reclamados. Con el nuevo criterio se definió que tanto la rendición del informe justificado como su contenido, ya no constituían el elemento con el que se cerraba la litis constitucional, sino que se abrió la puerta para estimar que la demanda, con la cual inicia un juicio, en confrontación con el acto o actos reclamados, constituían la litis constitucional y, con ello, la obligación del juzgador, de emitir su decisión en el caso concreto.

La nueva postura permitió la efectividad de un mecanismo de modificación de la queja constitucional y, con ello, se consolidó el espíritu protector del juicio constitucional y se maximizó el derecho a las personas, de adicionar o modificar lo expuesto en el escrito original, para que forme parte de la controversia a resolver, lo que abonó en el acceso efectivo a la justicia.

Conforme a la jurisprudencia P./J. 14/2003 antes señalada, si la Ley de Amparo otorga al agraviado, acción para reclamar el acto de autoridad violatorio de sus derechos constitucionales y, para ello, le fija un plazo, resulta válido estimar que durante todo el tiempo que dure el mismo puede promover su demanda; de ahí que, como se ha indicado, no existe inconveniente legal para ampliar la demanda siempre que se promueva antes de que venza el plazo establecido por la ley para la presentación de ésta, con el propósito de que las cuestiones novedosas formen parte de la controversia constitucio-

nal, en el entendido de que después de vencido el plazo ya no podrá, válidamente, admitirse, pues la ampliación no se debe traducir en una extensión del plazo para pedir amparo, lo cual desnaturalizaría el sistema integral de las reglas procesales que rigen el juicio de amparo directo.

Por otra parte, con motivo de la contradicción de tesis 2/99-PL, se originó la jurisprudencia P./J. 15/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE”.⁴

En la contradicción de tesis 2/99-PL, se reiteró que la rendición del informe justificado por parte de las autoridades responsables no es determinante para fijar la controversia en el amparo, pues incluso de su contenido puede aparecer la intervención de otras autoridades o nuevos actos no reclamados, dando pauta al quejoso para que en vía de ampliación los reclame. Algunas veces, el contenido del informe justificado, debido a la introducción o referencia de la autoridad responsable acerca de argumentos o elementos desconocidos por el quejoso, da lugar a la posibilidad de que dicho quejoso los controvierta dentro del juicio, aporte las pruebas necesarias para desvirtuar el contenido del informe, alegue en la audiencia sobre el particular e, incluso, que la audiencia sea diferida, a fin de permitir que el quejoso pueda anunciar oportunamente las pruebas conducentes para ello, si el informe justificado es rendido poco antes de la audiencia. También puede suceder que en el informe justificado, la autoridad responsable dé a conocer al quejoso los fundamentos y motivos de los actos reclamados que le eran desconocidos, o bien, que haga mención a actos diversos a los reclamados (cuando entre unos y otros exista un vínculo ineludible) así como a la participación en la emisión de ellos, de autoridades diferentes, que obligan al quejoso no sólo a tratar de desvirtuar lo afirmado en el informe, sino incluso a ampliar la demanda de amparo, ya que de otra manera el juzgador de amparo no podría examinar válidamente los nuevos actos y juzgar a las autoridades que los emitieron, ni dar respuesta a los argumentos que el quejoso enderece contra ellos, ya que el juez sólo puede ocuparse en la sentencia de los actos reclamados.

Aunque la Ley de Amparo no contemplaba expresamente la facultad para ampliar la demanda de amparo, la integración de dicha institución procesal deriva de la aplicación del artículo 17 constitucional, como lo sostuvo el Pleno al fallar la contradicción de tesis 23/2002-PL, que dio origen a la tesis de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE

⁴ Tesis P./J. 15/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 12.

ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO”, sin necesidad de acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles.

La ampliación de la demanda es indispensable para que el juicio de amparo cumpla su función constitucional de salvaguardar en su integridad los actos del poder público que puedan ser contrarios a la Constitución federal, pues de no reconocerse esta posibilidad, el agraviado se vería imposibilitado para reclamar en el amparo tales actuaciones o incluir nuevos argumentos de los que originalmente fueron planteados en la demanda inicial en perjuicio de sus intereses, sobre todo en aquellos asuntos donde está vedado suplir la queja deficiente.

Por regla general, la ampliación de la demanda de amparo indirecto procede cuando del informe justificado aparezcan datos no conocidos por el quejoso o en el mismo se fundamente o motive el acto reclamado, o cuando dicho quejoso, por cualquier medio, tenga conocimiento de actos de autoridad vinculados con los reclamados, pudiendo recaer la ampliación respecto de actos reclamados, autoridades responsables o conceptos de violación, con la limitante de que se presente dentro de los plazos legales y mientras no se haya celebrado la audiencia constitucional.

La jurisprudencia P./J.15/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE”, constituyó el segundo de los criterios de relevancia referidos a la figura procesal de la ampliación de la demanda en la vía indirecta, en cuyo criterio se dejó atrás la concepción impregnada de la doctrina clásica en cuanto a que la litis en el juicio de amparo se configura entre la pretensión de la parte actora a través de la demanda de amparo y la oposición que sobre el punto en disputa vertió la autoridad responsable, a través de su informe justificado.

Con la jurisprudencia P./J. 15/2013 se abandonó en definitiva la preeminencia otorgada hasta ese momento al contenido del informe con justificación que rendían las autoridades responsables, por lo que ya no son las manifestaciones que sobre los aspectos de improcedencia, de sobreseimiento o de fondo vierten las autoridades responsables, con las que cierra la litis constitucional, lo cual en sí mismo representaba amordazar la voz del justiciable, so pretexto de conservar el orden formal de la leyes emanadas de la Constitución.

Al resolver la Suprema Corte que en el informe con justificación pueden existir elementos o datos desconocidos hasta ese momento para el gobernado, vinculados con el acto o actos reclamados, junto con esa determinación,

se dio pauta para que, a partir de ese momento y dentro del plazo legal correspondiente, el justiciable pudiera ampliar su demanda de amparo y, con ello, controvertir las cuestiones desconocidas, ya sea porque existen nuevos actos reclamados, nuevas autoridades responsable o porque resulta necesario esgrimir nuevos conceptos de violación que sin los datos arrojados en el informe con justificación no se hubieran vertido.

IV. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN LA LEY DE AMPARO VIGENTE

La Ley de Amparo vigente introduce novedosamente la regulación de la ampliación de la demanda de amparo, que hasta entonces encontraba su origen en los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte.

El artículo 111 de la Ley de Amparo establece:

111. Podrá ampliarse la demanda cuando:

I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación;

II. Con independencia de lo previsto en la fracción anterior, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial. En este caso, la ampliación deberá presentarse dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de esta Ley.

En el caso de la fracción II, la demanda podrá ampliarse dentro de los plazos referidos en este artículo, siempre que no se haya celebrado la audiencia constitucional o bien presentar una nueva demanda.

De un análisis del citado artículo se puede concluir que el legislador recogió los dos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte; por lo que, en aras de lograr mejor su comprensión, se analizará primero la fracción II, del artículo 111, de la Ley de Amparo y, en seguida, la fracción I.

El artículo 111, fracción II, de la Ley de Amparo, señala que podrá ampliarse la demanda cuando el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial, cuya ampliación deberá presentarse dentro de los plazos a que se refiere el artículo 17 de la ley (que por regla general es de quince días, salvo los supuestos de excepción en las materias que el propio numeral refiere), y siempre, que no se haya celebrado la audiencia constitucional.

El plazo general de quince días para la ampliación de la demanda, a que hace mención la fracción II, del artículo 111, de la ley en estudio, debe computarse a partir del día siguiente a aquél en que el quejoso haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, en congruencia con lo previsto en el artículo 18 de la misma ley.

La ampliación de la demanda conforme a la fracción II, del artículo 111, de la Ley de Amparo, puede realizarse cuando el quejoso tenga conocimiento de actos estrechamente relacionados con los actos que reclamó en la demanda inicial, a partir de cualquiera de los momentos a que hace mención el artículo 18 de la Ley de Amparo en vigor y, por lo general, el conocimiento de los actos relacionados y desconocidos al momento de la presentación de la demanda inicial, pueden presentarse cuando la autoridad responsable rinde su informe con justificación ante el juez de distrito, dado que es en ese momento en que el quejoso tiene conocimiento de la existencia de nuevos actos vinculados con los originalmente reclamados.

En adición a lo anterior, se considera que la jurisprudencia 2a./J. 112/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA”, establece que cuando el juzgador federal, al recibir un informe con justificación, advierta la existencia de autoridades o actos reclamados relacionados con los originalmente reclamados, deberá dar vista al quejoso con su contenido de forma personal, a efecto de que manifieste si es su deseo ampliar la demanda de amparo indirecto.

En la fracción II, del artículo 111, de la ley de la materia en estudio, el legislador no hizo mención a si también procede ampliar la demanda por lo que hace a autoridades responsables y conceptos de violación, por lo que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, resulta de observancia obligatoria la tesis de jurisprudencia P./J.15/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE”, dado que ese criterio no se opone al texto de la Ley de Amparo en vigor y, por tanto, la ampliación de la demanda puede realizarse vía jurisprudencia respecto de autoridades responsables desconocidas, emisoras de actos reclamados no conocidos vinculados con los originalmente reclamados, en cuyo caso, el quejoso estará en posibilidad de esgrimir incluso conceptos de violación.

De modo tal que la jurisprudencia P./J.15/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta aplicable porque conforme al contenido de la ejecutoria que le dio origen, deriva del artículo 17 constitucional, pues como se dijo en dicha jurisprudencia, la estructura procesal de la ampliación es indispensable en el juicio de amparo, por lo que debe adecuarse a los principios fundamentales que rigen dicho juicio.

El hecho de que se indique que la presentación de la ampliación de la demanda, en términos de la fracción II, del artículo 111, de la Ley de Amparo, debe presentarse dentro de los plazos a que hace mención el artículo 17 de la propia ley, esto es, por regla general dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, parece redundante con el contenido del artículo 111, fracción I, de la ley en estudio, que dispone: “111. Podrá ampliarse la demanda cuando: I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación”.

Conforme al dispositivo en cita, podrá ampliarse la demanda cuando no hayan transcurrido los plazos para su presentación que por regla general es de quince días como lo prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo, salvo los supuestos de excepción. Al tener presente los criterios de jurisprudencia del Pleno de la Corte que inspiraron la regulación legislativa de la ampliación de la demanda de amparo, especialmente la tesis P./J. 15/2003, se advierte que no existe redundancia en la redacción de la fracción II, del artículo 111 de la Ley de Amparo con la que corresponde a la fracción I, del mismo ordenamiento legal, por lo que se refiere al plazo para la presentación de la ampliación de la demanda, toda vez que, a mi juicio, el legislador incorporó en esta última fracción, el contenido de la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de rubro “AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUELLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE”, antes comentada, aun cuando el supuesto de ampliación de la demanda a que hace mención la fracción I, del artículo 111 de la ley en cita se encuentre dentro del Título segundo, denominado “De los procedimientos de amparo, capítulo primero denominado el amparo indirecto”.

A manera de ejemplo, se puede señalar que si el quejoso presenta la demanda de amparo inicial, por ejemplo, el día diez del plazo legal con que cuenta, dicho promovente puede válidamente completar ese escrito inicial, al día siguiente, al día doce, trece, catorce o quince del plazo, sin que la presentación del primero de tales escritos haya hecho precluir su derecho para ejercitar la acción de amparo.

Consecuentemente, una lectura integral del artículo 111, fracción I, de la Ley de Amparo permite establecer que el agraviado puede ampliar su demanda de amparo, o, mejor dicho, completar su demanda, ya sea en la vía directa o indirecta, cuando no hayan vencido los plazos legales para su presentación.

LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Rubén SÁNCHEZ GIL*

[Q]ue todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario.

José María MORELOS Y PAVÓN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acceso a la justicia y acción procesal*. III. *La improcedencia y el juicio de amparo*. IV. *Inconstitucionalidad de causales*. V. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo mexicano tiene fama de poseer un “alto grado de especialización”, y ello en gran parte se debe a la existencia de la “improcedencia”.¹ La complejidad de esta figura, a veces fincada sobre una esotérica jurisprudencia, ha hecho pensar que este proceso constitucional se encuentra al alcance de solo unos pocos iniciados —los “funcionarios judiciales federales” y las “figuras más relevantes del foro”— que pueden abordarlo “con maestría”.² Esta perspectiva me parece correcta hasta cierto punto: el tecnicismo actual

* Doctor en derecho por la UNAM, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY).

** Entrevista con Andrés Quintana Roo, referida por Cueva, Mario de la, *La idea de soberanía. El derecho constitucional de Apatzingán. Estudios*, México, UNAM, 1964, pp. 316 y 317, citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 275.

¹ Arámburu Mejía, Antonio, “Improcedencia y sobreseimiento”, en Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 247.

² Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 10a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 209.

del amparo mexicano gira en torno a la improcedencia y sus causales, y quien domine este concepto —si es que esto fuera posible— tendrá una de las claves del juicio de derechos fundamentales.

La relevancia de la improcedencia se debe a mi juicio a dos fenómenos determinantes, íntimamente ligados, de la historia del amparo en México: el proverbial abuso de este proceso por parte de los litigantes y el incentivo que provee para abatir el rezago judicial y cumplir con la “estadística”.³ En la práctica del juicio de amparo ha prevalecido una cultura que privilegia la búsqueda de motivos para negar la función jurisdiccional y pone en ello un esfuerzo digno de mejores causas.

Aunque no ha desterrado del todo lo anterior ni resultaba estrictamente necesaria para ello, la reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 es propicia para implantar una nueva visión sobre el juicio de amparo, en particular, en relación con su improcedencia. La visión sobre los derechos fundamentales que estableció esta reforma los impulsa a su máxima efectividad y, pese a todo, dispone una apertura al derecho internacional de los derechos humanos que jamás se habría pensado en México. De la mano de la reforma al amparo publicada el 6 de junio de 2011, esta visión debe incidir —y lo ha hecho— sobre este proceso constitucional en dos sentidos: 1) corroborando su calidad de garantía de los derechos fundamentales y 2) fortaleciendo la aplicación en el juicio de los altos estándares de tutela judicial efectiva que prevé el derecho internacional.⁴

Uno de los aspectos más criticados del juicio de amparo ha sido la “aplicación libérrima” de la improcedencia.⁵ Es muy probable que esta afirmación continúe vigente en la actualidad, a despecho de las mencionadas reformas. En un reciente encuentro con motivo del segundo aniversario de la Ley de Amparo de 2013, sus participantes coincidimos esencialmente —a mi parecer— en que algunos motivos genéricos y específicos de improcedencia, aunados a una visión reduccionista, obstaculizan la plena efectividad del juicio de amparo.⁶

³ Sobre lo último y los problemas sociales que ha ocasionado, véase Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, México, CIDE, División de Estudios Jurídicos, documento de trabajo, núm. 1, 2001, pp. 14-20, disponible en: <http://bit.ly/2cCECMU>.

⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 26-29.

⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 133.

⁶ Parra Trujillo, Eduardo de la *et al.*, “¿Quién teme a la nueva Ley de Amparo?”, *El Mundo del Abogado*, México, año 17, núm. 193, mayo de 2015, pp. 6-15.

Es indudable que el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos alude a nuestro juicio de amparo cuando habla de un recurso judicial “sencillo y efectivo” para proteger los derechos más básicos de las personas.⁷ Desde el punto de vista de la jurisprudencia interamericana, dada la finalidad de este proceso, esto impone un deber reforzado de observar en el juicio de amparo las garantías de una tutela judicial efectiva.⁸ Entre estas destaca el derecho fundamental de acceso a la justicia, en función del cual debe interpretarse y aplicarse lo relativo a la improcedencia, con una perspectiva que favorezca el ejercicio del juicio de amparo removiendo los obstáculos injustificados que se le oponen.⁹ En el desarrollo de este proceso constitucional ha de tenerse particular cuidado de satisfacer los requerimientos de aquel valor,¹⁰ y con mayor razón cuando se trate del acceso a la justicia, la más importante de sus garantías, porque determina la posibilidad de que las otras puedan realizarse y, por ello, es decisivo para la efectividad del amparo y la garantía de los derechos sustantivos que él protege.¹¹

Esta es la orientación general de este trabajo. No dejo de reconocer que por distintos motivos es incluso necesario establecer causas de improcedencia al juicio de amparo,¹² pero afirmo resueltamente que debe mantenerse su carácter excepcional.

En el presente estudio continúo mis reflexiones sobre este tema, el cual me ha ocupado por casi veinte años.¹³ Aquí preciso y aún rectifico algunas

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2009, § 107; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano) vs. Perú*, fondo, 31 de enero de 2001, § 91.

⁸ En una larga serie de precedentes que va de *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, excepciones preliminares, 26 de junio de 1987, § 91; hasta por lo menos *Cruz Sánchez y otros vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 17 de abril de 2015, § 346.

⁹ Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 164-168.

¹⁰ Por su carácter comprensivo, claridad conceptual y precisión, un estupendo precedente sobre este valor constitucional es “TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES”, tesis I.3o.C.79 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, junio de 2015, p. 2470. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Las Dos Erres, cit.*, § 235.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, excepción preliminar y fondo, 6 de mayo de 2008, § 88.

¹² Incluso el procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos prevé la posibilidad de que haya “excepciones preliminares”, no previstas en el Pacto de San José ni en el reglamento de dicho tribunal internacional. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Escher y otros vs. Brasil*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 6 de julio de 2009, § 15.

¹³ Desde mi tesis de licenciatura dirigida por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela: *El interés del quejoso en el juicio de amparo*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 1999; continuando

ideas sostenidas anteriormente, y aunque no pretendo que sea definitivo, sí tengo la esperanza de que ayude a conocer mejor la improcedencia del juicio de amparo para ponerla al servicio de la Constitución, y no para convalidar sus violaciones.

II. ACCESO A LA JUSTICIA Y ACCIÓN PROCESAL

1. *El derecho fundamental de acceso a la justicia*

A. *Tutela judicial efectiva*

Actualmente, existe en México una importante —a mi parecer grave— indeterminación conceptual en torno a los derechos fundamentales procesales. En nuestra jurisprudencia parece que son sinónimos e intercambiables los conceptos de “tutela judicial efectiva”, “acceso a la justicia” y “debido proceso”.¹⁴ Tampoco la jurisprudencia interamericana es precisa al manejar estos derechos: en ocasiones habla de “tutela judicial efectiva”, en otras del “acceso a la justicia” y en diversas oportunidades usa conjuntamente ambos conceptos.¹⁵

La jurisprudencia mexicana ya prácticamente abandonó el uso indiscriminado del arcaico derecho de “audiencia”,¹⁶ que se invocaba contra casi toda violación procesal.¹⁷ Sin embargo, aunque se aprecia mayor precisión

con “El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano”, *Escritos procesales constitucionales*, México, Porrúa-IMDPC, 2012, pp. 139-204, y con la compañía e influencia garantista de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*

¹⁴ Como el ejemplo más relevante, véase “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”, tesis 442, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. I, p. 1491, y más recientemente: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS”, tesis 1a. CCLXXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, septiembre de 2013, p. 986.

¹⁵ Véase, en particular, *Bayarri vs. Argentina*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 30 de octubre de 2008, § 116. Sin embargo, la Corte Interamericana parece distinguir entre “acceso a la justicia” y “debido proceso”, conceptos que entiende “íntimamente ligado[s]”; entre los últimos precedentes que sostienen lo anterior, véase *Osorio Rivera y familiares vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2013, § 188.

¹⁶ Nieva Fenoll, Jordi, *Derecho procesal I. Introducción*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 122, 139 y 140.

¹⁷ Un ejemplo relativamente reciente de la referencia a esta garantía, que ya lo ciñe a una extensión más apropiada es “DERECHO DE AUDIENCIA. EL ARTÍCULO 14 DE LA CONS-

en sus conceptos, estos se hallan aún lejos de alcanzar una exactitud suficiente para elaborar una dogmática que distinga las múltiples situaciones necesarias para que los tribunales actúen como garantes de los derechos de las personas. Es necesario entonces un modelo diferente para exponer los derechos fundamentales procesales.

A mi entender, la “tutela judicial efectiva” es un concepto de carácter fundamental y comprehensivo que da lugar a un gran número de derechos específicos en diversos grados, todos tendientes a lograr el fin último de que cualquier agravio jurídico sea determinado y reparado por un tribunal independiente e imparcial.¹⁸ En esta finalidad general puede resumirse el contenido de aquella. Los derechos integrantes de la tutela judicial efectiva corresponden según su naturaleza a las distintas etapas del proceso, y con una estrecha interdependencia, en cada una protegen posiciones jurídicas necesarias para lograr la óptima impartición de justicia, lo que puede suceder de modo sucesivo o transversal a lo largo del procedimiento.¹⁹

En este concepto tienen cabida, a su vez, derechos de índole secundaria y que poseen una extensión parcial; es decir, que abarcan un aspecto procesal de amplitud variable mas nunca total. Asimismo, estos pueden conformarse por otros más específicos y subordinados. El mejor ejemplo es el “debido proceso”, el cual es un concepto complejo obtenido por la interacción de diferentes derechos específicos,²⁰ y el cual aunque podría regir casi la to-

TITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO IMPONE AL LEGISLADOR EL DEBER DE CEÑIRSE A UN MODELO PROCESAL ESPECÍFICO PARA SU OBSERVANCIA”, tesis 2a. LXXXVII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, enero de 2013, p. 1685.

¹⁸ González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001; “ACCESO A LA JUSTICIA. SU SALVAGUARDA POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN IMPLICA QUE AL CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO GARANTICEN QUE LA PRETENSIÓN DEL QUEJOSO SEA RESUELTA Y, PARA ELLO, CUANDO DECRETEN LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA CONSTITUCIONAL DEBEN REMITIR EL ASUNTO A LA AUTORIDAD QUE, CONFORME A LA LEGISLACIÓN APLICABLE, SEA COMPETENTE PARA RESOLVERLO”, tesis III.3o.(III Región) 5 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, abril de 2012, p. 1664.

¹⁹ “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESE DERECHO DEBE SER IGUAL PARA PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS”, tesis IV.2o.A.31 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2013, p. 2701.

²⁰ “AUTO DE PLAZO CONSTITUCIONAL. EL JUEZ DEBE LIMITARSE A RESOLVER LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INCUPLADO, DE ACUERDO AL CONTENIDO DE LA CONSIGNACIÓN, AL CARECER DE FACULTADES PARA DETERMINAR POR SÍ MISMO LOS HECHOS Y LA CONDUCTA ATRIBUIDA MEDIANTE LA REVISIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA, SI ESTAS CIRCUNSTANCIAS NO FUERON PRECISADAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO AL EJERCER LA ACCIÓN PENAL”, tesis 1a./J. 66/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 87.

talidad del procedimiento, no lo abarca enteramente —como sí hace el concepto de “tutela judicial efectiva”, del cual representa sólo una parte—. ²¹

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio un paso más hacia esta visión de la tutela judicial efectiva como un derecho humano complejo, integrado por diferentes vertientes. Las tres que en primer término se desprenden de aquel concepto son tocantes a la etapa previa al juicio, al procedimiento que se desarrolla para llegar a esta decisión final y la referente a la eficacia de la resolución final; dichas vertientes corresponden a los conceptos de “acceso a la justicia”, “debido proceso” y “ejecución de sentencia”. ²² De estas tres vertientes principales, en particular de la segunda, derivarían a mi juicio por lo menos una docena de derechos fundamentales procesales específicos, cada uno de los cuales sería relativo a un aspecto del procedimiento que resulta indispensable para lograr una tutela judicial efectiva en todos los sentidos.

Desde luego no es propósito de este trabajo desarrollar las ideas anteriores, sólo ponerlas de trasfondo. Me centraré, en adelante, en el derecho fundamental procesal que se relaciona directamente con la procedencia del juicio de amparo: el de acceso a la justicia.

B. *Acceso a la justicia*

Este derecho fundamental procesal puede definirse como “el derecho público subjetivo que toda persona tiene... para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella”. ²³ A pesar de todas las confusiones en que la inexacta terminología jurisprudencial nacional e interamericana han incurrido, es obvio que del inmediato significado de esta expresión, el ámbito protegido por este derecho sólo abarca la extensión mencionada. Se trata de la

²¹ “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8o., NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, tesis VI.1o.A. J/2 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, agosto de 2012, p. 1096.

²² “DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN”, tesis 1a. CXCVI/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2016, p. 317. Sobre las etapas del proceso véase Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, pp. 294 y 295.

²³ “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL...”, *cit.*

facultad de los gobernados a “ingresar” a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la tutela de sus derechos y no quedar indefensos ante su desconocimiento.²⁴

Desde su sentido estricto tradicional, el acceso a la justicia es un derecho de naturaleza adjetiva, pues no protege directamente un interés sustantivo de las personas, sino la posibilidad de tener una vía jurisdiccional para reivindicarlos.²⁵ Pero —y aquí ampliaré una idea que sostuve con anterioridad—,²⁶ antes que caracterizarlo como un derecho de “segunda categoría”, su mismo contenido otorga al acceso a la justicia una dimensión efectivamente sustantiva²⁷ y lo convierte en el derecho “más fundamental” de todos, puesto que el cumplimiento de ningún derecho estaría asegurado de no haber modo por el cual remediar su violación.²⁸ Quedó claro desde hace mucho que son cosas distintas, pero debemos reconocer que el acceso a la justicia es concomitante a la realización del derecho sustantivo que la acción tiene por objeto.

Como todos los derechos fundamentales procesales, el acceso a la justicia tiene tantas perspectivas como posiciones jurídicas haya en el proceso.²⁹ Evidentemente, dado el tema específico del presente trabajo, aquí interesa especialmente la relativa a la parte actora.

Puede decirse que al derecho de acceso a la justicia se halla estrechamente vinculado con un principio general y abstracto de no indefensión —según nuestra atrevida nomenclatura—, que determinaría la interpreta-

²⁴ Es particularmente claro el texto del artículo 24.1 de la Constitución Española: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, *sin que, en ningún momento, pueda producirse indefensión*” (énfasis añadido).

²⁵ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 726.

²⁶ “El derecho de acceso...”, *cit.*, p. 153.

²⁷ Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de Emilio Gómez Orbaneja, La Mesa, B.C., Cárdenas, 1989, vol. I, pp. 29 y 32 (“la acción asume la función de *representar* este otro derecho [sustantivo]” [cursivas en el original]).

²⁸ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, trad. de Mónica Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 12-13, y “AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO QUE PREVIENE AL ACTOR PARA QUE ELIJA UNA DE LAS PRETENSIONES HECHAS VALER EN LA DEMANDA, POR ESTIMAR QUE SON CONTRARIAS O CONTRADICTORIAS, CON EL APERCIBIMIENTO DE DESECHARLA”, tesis 1a./J. 6/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 484.

²⁹ “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS”, tesis 1a. CCLXXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, septiembre de 2013, p. 986.

ción y aplicación de las normas procesales de modo que, en máxima medida, las demandas de las personas ante órganos jurisdiccionales sean atendidas y resueltas, pues la falta de atención a ellas podría suponer que la violación de un derecho adquiriera firmeza y sea imposible restablecer el orden jurídico. De este principio pueden a su vez derivarse dos subprincipios más concretos: el de inclusión y el llamado *pro actione*.

El subprincipio de “inclusión”, derivado del principio de no indefensión, implica que ningún conflicto de carácter jurídico puede estar sin alguna vía jurisdiccional por la cual se pueda resolver, dado que “[l]a sustracción de la Jurisdicción del conocimiento de cualquier tipo de litigio comportaría un atentado al derecho”.³⁰ Lo anterior, también se relaciona con la prohibición general de autotutela sobre si el orden jurídico nos impidiera reclamar de manera autónoma nuestro derecho, pero sin otorgarnos un procedimiento por el cual solicitar a los tribunales su protección, estaría permitiendo que su violación quede sin reparación o sanción; con la consiguiente afectación de la dignidad humana de su titular y haciendo nugatorias —al menos para ese caso concreto— las disposiciones jurídicas correspondientes. Sería absurdo que el propio orden jurídico admitiera —cruzándose de brazos— la posibilidad de que se consume alguna infracción a sus disposiciones.

El subprincipio *pro actione* es una manifestación procesal del principio *pro homine* que postula una interpretación amplia de los derechos fundamentales, en aras de su máxima efectividad.³¹ Para la administración de justicia esto significa interpretar y aplicar las normas procesales para favorecer la procedencia de las instancias correspondientes.³²

C. Restricción del acceso a la justicia

Como todos los derechos, el de acceso a la justicia no es absoluto, es perfectamente posible que el legislador limite su ejercicio.³³ La cuestión a

³⁰ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 70.

³¹ “AMPARO DIRECTO. PROCEDE SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1339 DEL CÓDIGO DE COMERCIO CUANDO SE DEMANDAN PRESTACIONES TANTO DE CUANTÍA DETERMINADA COMO INDETERMINADA”, tesis I.3o.C.85 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, mayo de 2015, p. 2105.

³² Gil-Robles, Álvaro, *Los nuevos límites de la tutela judicial efectiva*, Madrid, CEC, 1996, p. 101.

³³ “ACCESO A LA JUSTICIA. SÓLO EL LEGISLADOR PUEDE IMPONER PLAZOS Y TÉRMINOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCIÓN Y DEFENSA ANTE LOS TRIBUNALES”, tesis 1a. LV/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, mayo de 2004, p. 511.

este respecto es dónde trazar la línea que a su vez restrinja las atribuciones legislativas para limitar este derecho fundamental.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó en jurisprudencia vinculante que el instrumento para determinar si está justificada la restricción de un derecho fundamental es un examen basado en el principio de proporcionalidad, según el cual dicha limitación sólo será legítima cuando sea estrictamente indispensable para lograr un fin legítimo. La aplicación del principio de proporcionalidad para estudiar la validez de restricciones a un derecho fundamental requiere analizar si el límite correspondiente persigue un fin legítimo; pero, además, si resulta idóneo, necesario, y razonable o ponderado a su respecto. No basta que el legislador persiga un objetivo plausible para justificar el menoscabo de un derecho fundamental; también tiene que ajustarse estrechamente a él.³⁴

Respecto del derecho fundamental de acceso a la justicia el máximo tribunal ha determinado, asimismo, que el principio de proporcionalidad sea piedra de toque de sus restricciones. De hecho, este uso específico de dicho principio se estableció cuando se comenzó a utilizar en México. A este propósito la Suprema Corte señaló que “el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan *innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad* respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador”.³⁵

Esta posición sobre la restricción del acceso a la justicia también es asumida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una jurisprudencia muy reiterada:

³⁴ Acerca de la reciente consolidación en México del principio de proporcionalidad de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte —sobre todo la acción de inconstitucionalidad 2/2014— y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase Sánchez Gil, Rubén, “Nuevos apuntes sobre el principio de proporcionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, año I, núm. 1, julio-diciembre de 2015, pp. 157-164.

³⁵ “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL...”, *cit.* Entre precedentes recientes que reiteran la esencia de este criterio, véanse “DERECHO FUNDAMENTAL...”, *cit.*; “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 39, PÁRRAFO SEGUNDO, DE SU REGLAMENTO INTERIOR, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2013, VIOLA EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL”, tesis 2a./J. 170/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1432, y “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DESECHA LA DEMANDA O LA QUE LA TIENE POR NO PRESENTADA POR INCUMPLIR CON LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN SEDE LEGISLATIVA, RESPETA ESE DERECHO HUMANO”, tesis 1a. CCXCIII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, agosto de 2014, p. 535.

...los Estados no deben interponer obstáculos a las personas que acudan a los jueces o tribunales con el fin de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o práctica del orden interno que dificulte el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las *razonables necesidades de la propia administración de justicia*, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención (Americana sobre Derechos Humanos).³⁶

2. *El derecho de acción procesal*

El concepto de “acción” fue objeto de una acalorada discusión entre los procesalistas durante los siglos XIX y XX. No tiene caso reiterar aquí, ni siquiera de modo resumido, el curso de este prolijo debate que puede consultarse en cualquier manual de teoría general del proceso.³⁷ Con eclecticismo, de él puede sacarse en claro que dicho concepto alude al derecho subjetivo de hacer valer una posición jurídica ante un órgano jurisdiccional requiriéndole que resuelva un proceso conforme a ella, al que es correlativo el deber de dicho órgano de emitir un pronunciamiento a su respecto.³⁸

Como sucedió con los demás derechos fundamentales procesales respecto de diversos conceptos y principios procesales,³⁹ el acceso a la justicia es la manifestación constitucional y convencional del derecho de acción, tanto por lo que respecta al planteamiento de la pretensión como al de su resistencia. No obstante, ambos derechos casi siempre se han relacionado con la facultad de iniciar un procedimiento para reivindicar un supuesto agravio jurídico.

Desde hace décadas un sector de la doctrina procesal —que incluiría a Chiovenda—⁴⁰ ha sostenido la “dualidad de la pertenencia de la acción”,

³⁶ *Tiu Tojín vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2008, § 95.

³⁷ Señalando que la importancia práctica de esta cuestión, en especial para nuestro juicio de derechos fundamentales, radica en que de su respuesta depende la solución de distintos problemas fundamentales. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 100.

³⁸ Este concepto de “acción” coincide esencialmente con el de Chiovenda: “Poder jurídico de dar vida a la actuación de la voluntad de la ley”. Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, pp. 26-36. Véase, también, “ACCIÓN, DERECHO SUSTANTIVO COMO ELEMENTO DE LA”, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 23, séptima parte, p. 13.

³⁹ Garberí Llobregat, José, *Constitución y derecho procesal. Los fundamentos constitucionales del derecho procesal*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 38 y Meléndez, Florentín, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-Fundación Konrad Adenauer, 2004, pp. 44 y 45.

⁴⁰ Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, p. 30 (definiendo la acción que corresponde al demandado como el derecho a pedir la actuación *negativa* de la ley por una demanda de la que se

que niega su correspondencia exclusiva con la instancia de una pretensión *stricto sensu*; es decir, con la “actuación positiva de la ley”, como diría el referido procesalista italiano.⁴¹ Quienes sostienen esta posición señalan que “en realidad la acción tiene dos titulares”; afirman que la diferencia en su respectivo ejercicio es meramente cronológica, pues ambos se dirigen “al órgano jurisdiccional para recabar de él un pronunciamiento de fondo”, y resaltan que “esta idea... explica una serie de instituciones procesales”, como la impugnación y la apelación adhesiva.⁴² Aunque veo la conveniencia de esta idea por su vínculo con los alcances reconocidos al acceso a la justicia, me parece que hay varias precisiones que hacerle —también referentes a dicho derecho fundamental—: 1) en realidad, deberíamos hablar de una “pluralidad” en la titularidad del derecho de acción/acceso a la justicia, pues no es insólito que en los procesos haya terceros que sostengan posiciones jurídicas propias, como el tercero interesado en el juicio de amparo;⁴³ 2) la intervención de las partes no se limita a pedir un pronunciamiento de fondo, ya que las contrapartes del actor podrían instar precisamente lo contrario, como cuando la autoridad o el tercero interesado plantea la improcedencia del juicio de amparo. De esta manera, el derecho de acción procesal sería sinónimo del *ius postulandi*, y tiene una manifestación constitucional en el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Al adquirir esta posición superior en el ordenamiento, la acción procesal se rige por la lógica de los derechos fundamentales. Su máximo rango jerárquico le garantiza inmunidad frente al legislador —quien sólo puede regularlo con ciertos límites— y los operadores jurídicos. Asimismo, como señaló la Suprema Corte, la aplicación de dicho derecho se halla en la necesidad de asegurar su goce “en los más amplios términos” y de que “[sus] limitaciones... sean concebidas restrictivamente”.⁴⁴

En años recientes, Jordi Nieva Fenoll ha insistido en la inutilidad del concepto de “acción”. Para ello, replica a las distintas posiciones desde las cuales se ha visto el derecho de acción como: 1) el acto que da inicio al pro-

afirma su ausencia de mérito; por ende, a esta instancia le correspondería la solicitud de la actuación *positiva* de la ley).

⁴¹ Aceptando esta concepción que coincide esencialmente con la definición de “acción” antes señalada. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

⁴² Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, pp. 155-157.

⁴³ Hablando de distintos “terceros perjudicados”. Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, pp. 481-485, particularmente la p. 483.

⁴⁴ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, tesis 10, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1817-2011*, t. I, p. 827.

ceso; 2) el concepto que explica el papel de las partes en él, y 3) el objeto del juicio. Señala en relación con las dos primeras —la última estamos de acuerdo en que ya se superó— que “no todos los procesos se inician a instancia de parte” y que aun si las partes no suministraran al juez “materiales para que emita su fallo”, él de todos modos estaría en condiciones —aunque no ideales— de ejercer su función. Teóricamente, dice este jurista, si el legislador así lo dispusiera tendríamos un proceso con las características indicadas en que todavía podría ejercerse la jurisdicción, el cual no requeriría en absoluto el concepto de “acción”.⁴⁵

No niego que la discusión sobre el concepto de “acción” en algún momento se volvió bizantina; sin embargo, precisamente por su estrecha relación con el juicio de amparo, considero que no es inútil este concepto ni lo es su estudio, pues ayuda a aclarar diversos aspectos prácticos de éste y otros procesos. Si bien, hipotéticamente el legislador podría establecer un “proceso” como el que según Nieva Fenoll, no requiere la “acción”; es decir, la participación de las partes, muchos coincidiremos en que en tal caso no estaríamos ante un *auténtico proceso* en su concepto actual. La función jurisdiccional no se reduce hoy a resolver un litigio, sino a hacerlo mediante “proceso justo”, cuyas normas permiten alcanzar una respuesta “verdadera” sobre las cuestiones jurídicas y fácticas debatidas,⁴⁶ y para lo cual, es indispensable la participación de los interesados; no merece el nombre de “proceso” la composición que no se aviene con tales propósitos.⁴⁷ Además, me parece importante el concepto de “acción” porque esclarece el origen y la naturaleza del “proceso”: no existen “partes” porque hay un “proceso”, sino que este tiene lugar porque hay personas a quienes se les ha reconocido la facultad de obrar en él.

Estoy, no obstante, de acuerdo con Nieva Fenoll, en las siguientes ideas que tienen particular importancia para el juicio de amparo y su improcedencia:

⁴⁵ *Jurisdicción y proceso*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 19-27, especialmente las pp. 21 y 22. Dicho autor señala aquí que el concepto de “acción” no es en realidad “fundamental” como los de “jurisdicción” y “proceso”; sin embargo, en otras ocasiones ha hablado de su inutilidad esencialmente en función de los argumentos referidos en dicha oportunidad; Nieva Fenoll, Jordi, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁶ Sobre el proceso, sus garantías para una “decisión justa” y su dimensión epistémica. Taruffo, Michele, *Proceso y decisión. Lecciones mexicanas de derecho procesal*, trad. de Daniela Boichio *et al.*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 47-70, 201-223 y 233-243, especialmente las pp. 47 y 48, 59 y 237.

⁴⁷ Garberí Llobregat, José, *op. cit.*, p. 308, y Montero Aroca, Juan, *Principios del proceso penal. Una explicación basada en la razón*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997, pp. 29 y 30.

...lo propio del Derecho procesal ha de ser crear un procedimiento sencillo en observancia del cual los procesos discurran con facilidad, siendo lo suficiente-mente amplio y flexible como para poder atender cualquier tutela...

Lo que es menester en Derecho procesal es acoger cualquier tipo de pre-tensión, y establecer un marco adecuado para que entre las partes y el juez pueda determinarse si la pretensión en cuestión está tutelada por el ordena-miento jurídico...⁴⁸

III. LA IMPROCEDENCIA Y EL JUICIO DE AMPARO

1. *Concepto genérico de “improcedencia”*

La improcedencia de un proceso consiste en la inviabilidad de que el tribunal analice y resuelva el litigio que se le plantea.⁴⁹ Una de las mejores caracteri-zaciones de esta figura, señaló Romeo León, corresponde a la “inexistencia de la acción procesal”, debido a la falta de actualización de alguno de sus elementos;⁵⁰ si no concurren estos, el derecho de acción procesal simplemente no puede configurarse.

Particularmente, para el juicio de amparo, por mucho tiempo hemos seguido el planteamiento de Chiovenda sobre los “elementos” del derecho de acción;⁵¹ estos son especificados mediante la demanda como instancia inicial del proceso —en virtud de lo cual quizá se le haya identificado con la acción—. ⁵² Dichos elementos son los siguientes:⁵³

⁴⁸ Nieva Fenoll, Jordi, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁴⁹ Carranco Zúñiga, Joel, *Juicio de amparo. Procedencia y sobreseimiento*, 3a. ed., México, Por-rúa, 2015, pp. 25 y 26.

⁵⁰ León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo (Ensayo doctrinal)*, México, Superación, 1941, p. 70: “La improcedencia en general, de todo recurso, juicio o procedimiento judicial de cualquiera naturaleza que sea, debe relacionarse única y exclusivamente con la *inexistencia de la acción procesal*; si la que se intenta legalmente es deficiente... porque le falte alguno de los requisitos esenciales, sin el cual no es posible jurídicamente su existencia; si en fin se puso en juego sólo la apariencia de un derecho que de momento hizo creer al Estado que se encon-traba en la obligación de actuar en bien del particular que lo requería, pero que a la postre se ha determinado que aquel particular no tiene derecho a esa actuación... el recurso, el juicio o el procedimiento intentado, es improcedente...” (énfasis añadido). Góngora Pimentel, Ge-naro, *op. cit.*, p. 209.

⁵¹ León Orantes, Romeo, *op. cit.*, pp. 65-72 (reproduciendo numerosos párrafos de los *Principios de derecho procesal civil* [trad. española de la 3a. ed. italiana] del referido procesalista, de contenido similar a su obra referida aquí), y Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 317-326.

⁵² Como en la muy difundida definición de “acción” de Couture, Eduardo J., *Introducción al estudio del proceso civil*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 19: “Poder jurídico del actor

- a) *Sujetos*. Los sujetos del proceso son dos: activo y pasivo. Al primero le corresponde el poder de obrar ante el órgano jurisdiccional exigiendo el desempeño de su función; el segundo, es aquel frente al cual corresponde dicho poder.
- b) *Causa*. Según Cernelutti, jurista italiano, la causa consiste en “un estado de hecho y de derecho que es la razón por la cual corresponde una acción”. Por lo general se divide en dos elementos: una relación jurídica entre sus sujetos que establece a favor del activo una determinada posición frente a su contraparte, en la cual se traduce un interés del cual afirma que el ordenamiento protege a su favor⁵⁴ (que Burgoa llama “causa remota”), y una *causa petendi* (“causa de pedir” o “próxima”, como la denomina el mismo constitucionalista mexicano) que Chiovenda define como “un estado de hecho contrario al derecho” (y la cual Burgoa especifica como un “suceso que provoca una contravención... a las condiciones y modalidades de la situación jurídica concreta”).⁵⁵
- c) *Objeto*. Este elemento consiste en el efecto al que tiende la actividad jurisdiccional que se provoca: “[n]o se puede ejercer la jurisdicción en el vacío sino que ha de estar referida a un objeto a través del cual cobra todo su sentido”.⁵⁶ De modo inmediato, según Chiovenda, dicho objeto es la “actuación de la ley”; pero mediatamente con-

de provocar la actividad del tribunal... en último término, en su sentido más estricto y depurado, es sólo eso: un derecho a la jurisdicción” (énfasis añadido).

⁵³ Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁴ Cernelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Uteha, 1944, t. I, pp. 29 y 30; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 6 de agosto de 2008, § 100-101; “DEMANDA. LA FALTA DE FORMALIDAD DEL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN, NO ES CAUSA PARA SU DESECHAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”, tesis I.3o.C.1005 C (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, diciembre de 2011, p. 3756; Feinberg, Joel, “La naturaleza y el valor de los derechos”, trad. de C.J. Follet y Laura E. Manríquez, en Platts, Mark (comp.), *Conceptos éticos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2006, p. 242: “Tod[a]s las pretensiones, hay que admitirlo, se plantean como justificadas, estén o no de hecho justificadas. Una pretensión cuya invalidez es admitida incluso por su propio reivindicador no es en ningún sentido una pretensión, sino una mera exigencia. El saltador de caminos, por ejemplo, exige el dinero de su víctima; pero difícilmente lo reclama como suyo por legítimo derecho”.

⁵⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 323.

⁵⁶ Nieva Fenoll, Jordi, *op. cit.*, p. 23. En el mismo sentido: Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 445.

siste en el bien a cuya adquisición se dirige dicha actuación legal.⁵⁷ Toda acción se encamina a conseguir esta actuación legal cuya dimensión “positiva” consiste en la pretensión del actor y la “negativa” en la resistencia del demandado: en materia penal sería entre otras la reclusión del delincuente; en la civil, reivindicar la propiedad de un bien inmueble, y en la constitucional, que nos interesa, restablecer el orden dispuesto por la ley fundamental y asegurar el goce de los derechos fundamentales.

La inexistencia de la acción por la ausencia de alguno de sus elementos impide desarrollar el proceso y, por supuesto, que este culmine con “la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo”; el proceso —y en su caso, los procedimientos que lo componen— no puede ser instado o continuado por quienes carecen de “poder de obrar”.⁵⁸ La falta de legitimación activa o pasiva, instar un procedimiento sin fundarlo en una situación jurídicamente tutelada o en una causa de pedir⁵⁹ —salvo excepciones muy contadas—, o la imposibilidad material o jurídica de que cumpla su propósito, impiden que el derecho de acción se actualice y que resulte “improcedente” y, por ende, que también lo sea el procedimiento que busca impulsar. La improcedencia no necesariamente está vinculada de modo directo con el objeto de la acción y del proceso que impulsa, pero sin duda el impedimento que constituye para el desarrollo del último evita que ambos realicen su fin común. La inexistencia de la acción hace improcedente su ejercicio, y, en consecuencia, el desarrollo del procedimiento que intenta impulsar.⁶⁰

La improcedencia puede suscitarse en cualquier materia. La regulación de algunos procesos de alta complejidad técnica como el juicio de amparo o el contencioso-administrativo suelen relacionar una serie de causas que dan lugar a esta situación; pero la de otros procesos la soslayan, probablemente porque su actualización no es habitual en ellos. Pensemos, por ejemplo, en una demanda civil dirigida inicial y manifiestamente contra quien no es responsable de satisfacer la pretensión del actor; ¿no debería ser desechada

⁵⁷ Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁵⁸ Aunque no es claro su sentido, parece estar en contra: “ACCIÓN. SU IMPROCEDENCIA Y LA NO JUSTIFICACIÓN DE SUS ELEMENTOS, SON CONCEPTOS DIVERSOS”, tesis VI.2o.C. J/245, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 1921.

⁵⁹ “DEMANDA DE AMPARO. LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN NO MOTIVA QUE EL JUZGADOR PREVenga AL QUEJOSO”, tesis 734, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 813.

⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 446 y 447.

desde el primer momento, como sucede en el juicio de amparo, por “notoriamente improcedente”?, ¿o debería tramitarse todo el proceso para que el juez, sólo al término del mismo, absuelva al demandado?

2. *La improcedencia en el juicio de amparo*

Hace casi un par de años, luego de que mencioné que impartiría una clase sobre este tema, Alfonso Herrera García me señaló que no debería referirme a él como la “improcedencia” del juicio de derechos fundamentales, sino como “procedencia” a secas. A mí me pareció que este giro se debía a una intención eufemística —muy habitual en estos tiempos— de referirse a las cosas con una perspectiva positiva con el fin de promover una determinada postura ideológica. La visión de la fórmula propuesta por este admirado colega tenía, a mi juicio, la intención —que comparto cabalmente— de poner de relieve que debemos entender el juicio de amparo bajo la premisa de que la regla es su procedencia y su improcedencia una excepción que ha de restringirse al máximo posible.

Sin embargo, el planteamiento de Herrera García me inquietó mucho. Aparte de que no me entusiasman los eufemismos, mi duda radicaba primeramente en que —por lo menos en el lenguaje habitual— hablar de la “procedencia” del juicio de amparo se reduce a aludir a los supuestos previstos en el artículo 103 constitucional y en el 1o. de su ley reglamentaria, es decir, básicamente señalar que este instrumento sirve para que un particular reclame la violación a sus “derechos humanos” por una autoridad. Pensé que expresarnos en términos “positivos” sobre el acceso al juicio de amparo poco dice en relación con supuestos en que pese a concurrir los elementos que estos preceptos consignan, se impide consumir el objeto de este proceso constitucional, como en los casos relacionados en la Constitución y en la Ley de Amparo que constituyen una larga nómina que todo abogado mexicano (al menos una vez en la vida) ha tenido que estudiar.

Mi conclusión fue la siguiente: coloquialmente entendida y referida al contenido de las disposiciones precisadas, la “procedencia” se refiere sólo *grosso modo* a los elementos esenciales del proceso de amparo: la causa (remota y próxima), un gobernado y una autoridad, un “derecho humano” conculcado y, de modo implícito, a la búsqueda de reparación de este agravio. Pero la alta complejidad técnica que ha adquirido el juicio de amparo a lo largo de siglo y medio de existencia, por su uso generalizado en todas las materias jurídicas, ha hecho que poco a poco se admitan situaciones reiteradas en que por alguna razón deba negarse iniciar o continuar este proceso.

La primera Ley de Amparo (1861) fue un ordenamiento brevísimo, de tan solo 33 artículos, ninguno de los cuales refería alguna hipótesis en que debiera negarse el trámite y la resolución de este proceso. La Ley de 1869 contenía sólo un supuesto de improcedencia del juicio de amparo: contra resoluciones dictadas en “negocios judiciales” (artículo 8o.), protagonista de una de las más importantes fases de la evolución de este proceso.⁶¹ La regulación de 1882 no hablaba aún de “improcedencia”, pero las fracciones de su artículo 35 —relativo al sobreseimiento— ya mencionaban tres hipótesis que hoy conocemos como “causales” de aquella figura.⁶² Fue el artículo 779 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897 el primero que incluyó una relativamente extensa y meticulosa lista de hipótesis que impiden tramitar el juicio de amparo. Esta previsión continuó en los artículos 702 del mismo Código expedido en 1908, 43 de la Ley de Amparo de 1919, 73 de la expedida en 1936 y 61 de la vigente.⁶³

De este vistazo se intuye que la relación de causas de improcedencia contenidas en la actual legislación de amparo ha sido fruto de su evolución histórica y de su creciente complejidad. Es notable el “salto” que sobre este tópico se produjo al pasarse de la Ley de 1869 a la de 1882 —que ya identifica tres hipótesis específicas de restricción—. Pero es mayúsculo el ocurrido al pasarse de esta última legislación a la de 1897, la cual ya preveía numerosos casos de improcedencia cuya configuración y contenido esencial se ha mantenido hasta nuestros días. No es extraño que esta transición se gestara en un periodo en que se generalizó el uso del juicio de amparo y ya era objeto de un empleo abusivo, como puso de relieve Emilio Rabasa.⁶⁴

La diferencia entre la “procedencia” del amparo que preven los artículos 103 constitucional y 1o. de su legislación reglamentaria, y la “improcedencia” a que se refiere el artículo 61 de la Ley de Amparo es sustantiva a mi parecer.

Salvo la falta de interés jurídico o legítimo que supone la inexistencia de sujeto legitimado para promoverlo, los demás supuestos son casos en los cuales efectivamente se actualizan los elementos del derecho de acción para promover el juicio de amparo, que señalan los preceptos mencionados en

⁶¹ González Oropeza, Manuel, “El amparo en negocios judiciales. El caso de Miguel Vega”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1998, pp. 385-397.

⁶² Cesación de efectos (duplicada en las fracciones III y IV), irreparabilidad y consentimiento del acto reclamado.

⁶³ Textos históricos consultados en Álvarez Montero, José Lorenzo, *150 años de legislación de amparo 1847-1997*, Xalapa, Instituto Mexicano del Amparo, 1997; Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 492 y 493, y Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, pp. 237-245.

⁶⁴ *El artículo 14. Estudio constitucional*, 6a. ed., México, Porrúa, 1993.

primer término, interpretados de un modo casi literal y totalmente aislado: un acto de autoridad que vulnera un derecho fundamental en perjuicio de un gobernado y que debería “repararse” de algún modo. Sin embargo, por alguna razón adicional —cuya justificación estaría por verse—, no contemplada en aquel supuesto básico, se proscribe tramitar este proceso constitucional.

Las “causales de improcedencia” se refieren a supuestos en donde no debe desarrollarse un juicio de amparo que en principio parece “procedente”. Se trata de hipótesis *excepcionales* a esta procedencia general, que opone un obstáculo ajeno a los elementos esenciales del derecho de acción para que este proceso inicie o continúe su curso; ello podría estar justificado o no, pero eso en realidad es otra cuestión. En rigor, dichas causales no consisten en condiciones de admisibilidad —como sería el caso del interés jurídico o legítimo—, sino de situaciones en que el ordenamiento niega el curso de un proceso de amparo que presenta condiciones elementales para tener lugar.⁶⁵

No encuentro un término más exacto y eficiente que “improcedencia” para referir este concepto; me parece que ni siquiera la denominación “requisitos de admisibilidad” tiene esas calidades.⁶⁶ Por eso concluyo que debemos mantener esta categoría y su nomenclatura, al igual que la relación de hipótesis excepcionales —de ninguna manera lo discuto— al desenvolvimiento del juicio de derechos fundamentales, establecidas tanto por la Constitución como por la Ley de Amparo, que perfilan su naturaleza procesal y la función que cumple en el ordenamiento, sino que también contribuyen a impedir su abuso.⁶⁷

No obstante, como mostraré en las secciones posteriores, la necesidad de que existan causas de improcedencia en el juicio de amparo no significa que esta deba considerarse el punto de partida en el desarrollo de este proceso y, mucho menos, que dogmáticamente deba aceptarse su validez. La conveniencia del concepto de “improcedencia” radica en identificar hipóte-

⁶⁵ “PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. NO DEPENDE DE LA VOLUNTAD DEL QUEJOSO, SINO DE QUE SE SURTA ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO”, tesis II.3o.C.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, noviembre de 2000, p. 883.

⁶⁶ Citando a Piero Calamandrei (*Instituciones de derecho procesal civil según el nuevo Código*, trad. de Santiago Sentís Melendo, 2a. ed., Buenos Aires, 1962, t. I, pp. 350 y 351); Fix-Zamudio señala que el concepto de “improcedencia” es “en cierto sentido” equivalente a los de “inadmisibilidad” e “improcedibilidad”, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 391.

⁶⁷ Un ejemplo de una regulación que permite un acceso exorbitante al juicio de amparo, que lo torna en instrumento de prácticas dilatorias mediante las cuales sistemáticamente se ocasionan graves violaciones a los derechos humanos, puede verse en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Las Dos Erres*, *cit.*, § 107, 109-111, 117 y 119-121.

sis excepcionales al derecho de acceso al juicio de amparo, con el objeto de que estén precisamente definidas y su interpretación se dé en los términos más restrictivos posibles.

3. Principios jurisprudenciales

A lo largo de sus diferentes épocas, la jurisprudencia ha elaborado un conjunto de “principios” relativos a la improcedencia del juicio de amparo. Se trata de directrices fundamentales para tratar esta figura, ampliamente conocidas, pero que sólo en pocas ocasiones se les ha intentado sistematizar.⁶⁸ Tales principios o al menos los más importantes a mi parecer, son los siguientes:

a) *Orden público*. A grandes rasgos, a reserva de su posible inconstitucionalidad que luego trataré, las causas de improcedencia establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo supuestamente buscan salvaguardar importantes aspectos de la configuración de este proceso constitucional, ya sea porque se refieren a cuestiones *estructurales* del ordenamiento jurídico —como vedar que alguien revise una decisión del máximo tribunal—, relativas a la naturaleza del juicio de derechos fundamentales —el principio de definitividad—,⁶⁹ o de “política jurídica” —evitar el entorpecimiento del procedimiento penal o la inatacabilidad del juicio político—. Se supone que se establece una determinada causa de improcedencia en aras de estas importantes finalidades que no podrían dejar de cumplirse. Por eso se les atribuye el carácter de normas de orden público, por cuyo cumplimiento el juzgador de amparo debe velar oficiosamente, como dispone el artículo 62 de la Ley de Amparo,⁷⁰ y, por ende, de esta calidad se desprenden otras consideraciones.

En primer lugar, el estudio de la improcedencia debe lógicamente ser anterior al estudio de fondo. Si una de sus causas impidiera que se configuraran los elementos necesarios para instar el juicio de amparo, sería evidente que el juzgador no estaría en condiciones de resolver la cuestión que se

⁶⁸ Como en las relaciones elaboradas por Arámburu Mejía, Antonio, *op. cit.*, pp. 253 y ss., y Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

⁶⁹ “IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES”, tesis 2a./J. 35/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, abril de 2012, t. II, p. 1059.

⁷⁰ “ACCIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE SU IMPROCEDENCIA”, tesis 144, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. V, p. 157.

le plantea.⁷¹ Con base en el principio de economía procesal, como muestra la práctica de la Suprema Corte y la de otros tribunales, debe preferirse el análisis de ciertas causales como la oportunidad de la demanda, cuya inmediata objetividad permite resolver más ágilmente sobre la procedencia del juicio de derechos fundamentales —lo que puede extenderse a otros procesos como la controversia constitucional—. ⁷²

Otra directriz que se desprende de este principio señala que ante algún indicio de que se surte una causa de improcedencia, el juzgador tiene el deber de recabar las pruebas necesarias para resolver sobre su actualización.⁷³ En realidad, esto es una manifestación particular del principio inquisitorio que prevé el artículo 75 de la Ley de Amparo,⁷⁴ sólo enfatizada por la importancia de acreditar la debida procedencia del juicio de derechos fundamentales.

Finalmente, otra regla ampliamente conocida que deriva de la caracterización de las causas de improcedencia del amparo como cuestiones de orden público es que puede determinarse su actualización prácticamente en todo momento.⁷⁵ Algunas excepciones a esto son cuando haya causa-

⁷¹ “IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO”, tesis 814, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. VI, p. 553.

⁷² Coello Cetina, Rafael, *El amparo contra leyes tributarias autoaplicativas*, México, Porrúa, 2003, p. 37; “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”, tesis 271, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 293, e “IMPROCEDENCIA. CUÁNDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES”, tesis III.2o.P.255P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, octubre de 2010, p. 3028.

⁷³ “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL”, tesis 262, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 283; “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI EXISTEN INDICIOS DE QUE SE SURTE ALGUNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS, CORRESPONDE AL JUEZ INVESTIGAR DE OFICIO SU ACTUALIZACIÓN Y AL QUEJOSO APORTAR PRUEBAS PARA DESVIRTUAR SU EXISTENCIA PARA DEMOSTRAR LA PROCEDENCIA DE SU PRETENSIÓN”, tesis I.3o.C.19 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, abril de 2013, p. 2163; “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOKA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATACIÓN”, tesis 263, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 284.

⁷⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 200.

⁷⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 491 y 492. Por ejemplo: “SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. LOS JUECES DE DISTRITO ESTÁN FACULTADOS PARA DECRETARLO VALORANDO PRUEBAS DOCUMENTALES APORTADAS CON POSTERIORIDAD A LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS QUE APAREZCA PROBADA O SOBREVenga UNA CAU-

do estado la decisión sobre una determinada causa de improcedencia⁷⁶ o se trate de ejecución —en la que el juzgador tiene un amplio margen de apreciación—. ⁷⁷

En contrapartida, de ocurrir de modo evidente algún error del tribunal de primera instancia en virtud del cual se hubiera sobreesido o desechado el juicio de amparo, el órgano revisor está facultado a suplir la deficiencia de la queja y analizar esa irregularidad.⁷⁸

SA DE IMPROCEDENCIA”, tesis 2a./J. 25/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1279; “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA CONFIRMAR EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA POR UN MOTIVO DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTO E INDUDABLE DIVERSO AL INVOCADO POR EL JUEZ DE DISTRITO”, tesis 265, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 286; “IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO. LAS CAUSALES RELATIVAS DEBEN ESTUDIARSE OFICIOSAMENTE EN CUALQUIER INSTANCIA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN SEA LA PARTE RECURRENTE Y DE QUE PROCEDA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE”, tesis I.7o.P.13 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 1947; “IMPROCEDENCIA. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO FACULTA AL TRIBUNAL REVISOR A EXAMINAR DE OFICIO UNA CAUSAL DIVERSA A LA INVOCADA POR EL JUEZ DE DISTRITO PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE GARANTÍAS”, tesis II.T.29 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 1389, e “IMPROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO. SI EL JUEZ DE DISTRITO ADVIERTE UNA CAUSAL PUEDE SOBRESEER EN EL JUICIO AL EMITIR UNA NUEVA RESOLUCIÓN CON MOTIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN EN QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO REVOCÓ LA SENTENCIA QUE AQUÉL PRONUNCIÓ SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO Y ORDENÓ REPONER EL PROCEDIMIENTO”, tesis III.1o.T.Aux.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 1267.

⁷⁶ “IMPROCEDENCIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO DESESTIMÓ ALGUNA DE LAS CAUSALES, SE REQUIERE AGRAVIO EN LA REVISIÓN PARA REEXAMINARLA”, tesis 277, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 299, e “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EL JUZGADOR ESTÁ IMPEDIDO PARA EXAMINARLA CON BASE EN UNA CAUSAL QUE FUE DESESTIMADA POR EL ÓRGANO REVISOR AL CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO INICIAL”, tesis I.1o.A.17 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, junio de 2014, p. 1726.

⁷⁷ “EJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE FONDO ANTES QUE APLICAR UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PORQUE EXISTE INTERÉS SOCIAL EN QUE SE EJECUTEN CORRECTAMENTE LAS RESOLUCIONES QUE CONSTITUYEN LA VERDAD LEGAL, PORQUE AQUÉLLA NO ESTÁ SUJETA A LOS PRINCIPIOS DE PRECLUSIÓN Y EQUILIBRIO PROCESAL SINO A PRESCRIPCIÓN”, tesis I.3o.C.57 C (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, noviembre de 2012, p. 1861, y “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. AL ANALIZAR LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS O MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA PARA IMPUGNAR AQUÉL, PREVIAMENTE DEBE VERIFICARSE SI SE ACTUALIZA ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA, ENTRE OTRAS, LAS PREVISTAS EN LAS FRACCIONES XIII, XIV Y XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA”, tesis VIII.5o.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1228.

⁷⁸ “QUEJA DEFICIENTE EN LA REVISIÓN. DEBE SUPLIRSE CUANDO EL TRIBUNAL AD QUEM ADVIERTE QUE EN LA SENTENCIA DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE COMETIÓ

b) *Naturaleza excepcional e interpretación restrictiva*. Como todos los derechos fundamentales, el de acceso a la justicia goza de una primacía que hace considerar su pleno goce como la situación ordinaria que corresponde a todo gobernado, y su limitación como una excepción que en todo caso debe justificarse.⁷⁹

Ha sido criterio constante de la Suprema Corte que a las causales de improcedencia corresponde una interpretación estricta.⁸⁰ Lo anterior tiene diversas implicaciones: primeramente, requiere que una causa de improcedencia se desprenda claramente de una disposición constitucional o legal;⁸¹ y, en segundo lugar, ello obliga a no aplicar extensivamente, por analogía, los correspondientes supuestos. Pero si bien es cierto lo anterior, se trata sólo de una visión parcial sobre la correcta interpretación de causales de improcedencia, máxime considerando el papel que hoy tiene la tutela judicial efectiva como derecho humano protegido por el orden constitucional mexicano.

La interpretación de las causas de improcedencia no sólo debe mantenerse en los estrictos términos de las disposiciones de las que derivan, sino que, además, debe ser *restrictiva*. Hay una gran diferencia entre ambas clases de interpretación: la de carácter restrictivo no lleva sólo a mantener cierta taxatividad en la aplicación de la improcedencia; en realidad, obliga a aplicar en su mínima expresión los supuestos que impidan el desarrollo del

CONTRA EL QUEJOSO UNA VIOLACIÓN A LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS QUE REGULAN LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONSTITUCIONAL”, tesis VI.2o.C. J/295, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008, p. 898.

⁷⁹ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, tesis 10, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1817-2011, t. I, p. 827; “GARANTÍAS INDIVIDUALES”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXIII, p. 1848, y “GARANTÍAS INDIVIDUALES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XLV, p. 1533. Véase Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 72-74.

⁸⁰ “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ERICTA INTERPRETACIÓN”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXIII, p. 2215, e “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVÉN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ERICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA”, tesis 2a. CLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 324.

⁸¹ “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013”, tesis 2a./J. 175/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, enero de 2014, p. 1344, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 134.

amparo, buscando favorecer en el mayor grado posible la procedencia del juicio de derechos fundamentales.

Esta es una posición de rancio abolengo en nuestro juicio de amparo, que puede remontarse a Silvestre Moreno Cora, y que la jurisprudencia moderna de la Suprema Corte avala con relativa claridad.⁸² Su implementación no está exenta de problemas, pero mínimamente este principio exige del juzgador de amparo, en particular en la actualidad, una actitud *pro actione* que proteja y promueva el acceso a este proceso constitucional.⁸³

c) *Acreditación fehaciente*. Uno de los lineamientos más reiterados respecto de la improcedencia del juicio de amparo es que ésta debe estar plenamente acreditada y no inferirse con base en presunciones; criterio establecido en una jurisprudencia que data de 1957.⁸⁴ Sin embargo, a este principio se ha introducido una variante sutil: en tiempos recientes se ha indicado que la improcedencia debe acreditarse de modo “fehaciente”.⁸⁵

La diferencia es significativa, el primer criterio importaría exigir una prueba directa y plena de la causal correspondiente —lo que incluso se limitaría a las documentales—,⁸⁶ lo que no siempre es dable. Aunando a la exigencia de que no pueden emplearse pruebas indirectas —no otra cosa son las “presunciones”—, esto puede resultar en indefensión para las autoridades y sobre todo los terceros interesados, ya que dispondría un estándar sumamente elevado, en ocasiones imposible de alcanzar. De algún modo este cambio de término atempera lo anterior, y creo que de una manera adecuada.

Una asignatura pendiente en México es reflexionar en torno a la prueba. Sobre este tema se sostiene, actualmente, una perspectiva epistemológica mucho más elaborada que los rígidos parámetros a que estamos acostumbrados;⁸⁷ aunque los tribunales mexicanos han avanzado hacia una

⁸² Sánchez Gil, Rubén, “El derecho de acceso...”, *cit.*, pp. 174-178, e “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, tesis 10, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1817-2011*, t. I, p. 827.

⁸³ “ACCESO AL JUICIO DE AMPARO CONFORME AL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL”, tesis I.3o.C.12 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2012, p. 1496.

⁸⁴ “IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. DEBE PROBARSE PLENAMENTE Y NO APOYARSE EN PRESUNCIONES”, tesis 259, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 281.

⁸⁵ “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA...”, *cit.*

⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 492.

⁸⁷ Gascón Abellán, Marina, *La prueba judicial*, México, Centro de Estudios Jurídicos Carbone, 2015.

visión más moderna al respecto,⁸⁸ falta que ello se difunda entre la comunidad jurídica y que se fortalezca la argumentación realizada en este sentido.

El punto no es admitir una causa de improcedencia del juicio de amparo por cualquier razón, y, en este sentido, la exigencia de que su demostración sea “fehaciente” impone un importante grado de certeza. En realidad, es muy discutible que en el proceso se dé la cabal averiguación de la “verdad”; la actividad probatoria se encamina a establecer solamente con probabilidad, por muy elevada que pueda ser, la ocurrencia de los hechos sometidos a debate.⁸⁹ Precisamente a este ideal epistémico corresponde el parámetro señalado: implica que en general debe haber un alto grado de certeza sobre la actualización de la improcedencia, mas admite que podría no darse de modo absoluto; esta última calidad solamente debe exigirse en contadas ocasiones a las que me referiré en seguida.

c) *Determinación contradictoria (especialmente en audiencia constitucional)*. Por regla general, en la primera instancia del amparo indirecto las causas de improcedencia deben resolverse hasta la audiencia constitucional, previa posibilidad de que las partes argumenten a su respecto; en el amparo directo o en la revisión, su decisión debe aguardar a la sesión correspondiente y la respectiva decisión del tribunal en pleno, luego de haberse agotado la oportunidad de las partes para alegar.⁹⁰

Casi totalmente en relación con el amparo indirecto y la audiencia constitucional la jurisprudencia ha construido casuísticamente este principio por el que siempre debe tramitarse la demanda de amparo cuando la improcedencia no sea notoria, es decir, que haya total certeza de que no se puedan expresar argumentos o aportar pruebas que la desvirtúen.⁹¹ Se ha elaborado un catálogo de motivos de improcedencia cuya resolución debe esperar hasta la señalada audiencia, por ejemplo: 1) la falta de interés jurídico —y *prima facie*, con mayor razón lo mismo podría decirse respecto del

⁸⁸ Por ejemplo: “CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO”, tesis 1a. CCCXCVI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 706.

⁸⁹ Gascón Abellán, Marina, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁰ “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DE NO EXISTIR CAUSA NOTORIA DE IMPROCEDENCIA, EL DESECHAMIENTO DEL RECURSO CORRESPONDE EN EXCLUSIVA AL TRIBUNAL EN PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO A SU PRESIDENTE O A LOS DE SUS SALAS”, tesis 1a. CLXXIV/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 189.

⁹¹ “DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO”, tesis 2a. LXXI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 448.

interés legítimo—,⁹² aunque sólo en términos generales;⁹³ 2) la naturaleza del acto de autoridad,⁹⁴ y 3) la relación con un amparo anterior.⁹⁵

Sólo en caso de absoluta notoriedad de la improcedencia, cuando haya plena convicción de su actualización y de que nada podría desvirtuarla, es permitido resolver de plano a su respecto, antes de iniciar el procedimiento desechando la correspondiente demanda⁹⁶ o en el transcurso del mismo fuera de la audiencia constitucional.⁹⁷ Esta es una excepción al principio de contradicción imperante en el juicio de amparo como en cualquier otro proceso;⁹⁸ se justifica por el hecho de que en tales condiciones sería inútil demorar la solución del asunto, y contravendría el artículo 17 constitucional.⁹⁹

Para fortalecer el derecho de defensa del quejoso, el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, prevé dar vista al quejoso sobre

⁹² “DEMANDA DE AMPARO. LA FALTA DE INTERÉS JURÍDICO NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE JUSTIFIQUE SU DESECHAMIENTO”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, tesis 1871, t. II, p. 2117. Sobre las complicaciones de esta hipótesis, véanse “INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHA-CIENTEMENTE”, tesis 289, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 309, y Arámburu Mejía, Antonio, *op. cit.*, pp. 255-257.

⁹³ “INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. CUANDO LO QUE SE RECLAMA ES LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN JUICIO POLÍTICO, PROCEDE DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO CON APOYO EN ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA”, tesis XIV.2o.33 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, abril de 1998, p. 758.

⁹⁴ “AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, tesis 2a./J. 54/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, julio de 2012, p. 929.

⁹⁵ “AMPARO DIRECTO. NO ES MOTIVO MANIFIESTO DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, QUE EL ACTO RECLAMADO HAYA SIDO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE GARANTÍAS, EN LA CUAL SE OTORGÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SOLICITADA PARA EFECTOS”, tesis 154, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, p. 173.

⁹⁶ “DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE GARANTÍAS. CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE”, tesis 1879, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, p. 2125.

⁹⁷ “SOBRESEIMIENTO. PROCEDE DECRETARLO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE ACTUALICE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, MANIFIESTA E INDUDABLE”, tesis 404, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, p. 425.

⁹⁸ “PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN E IGUALDAD DE ARMAS PREVISTOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. RIGEN EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”, tesis I.15o.A.2 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, julio de 2012, p. 2035.

⁹⁹ “SOBRESEIMIENTO. PROCEDE DECRETARLO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE ACTUALICE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, MANIFIESTA E INDUDABLE...”, *cit.*

una causal de improcedencia en determinadas condiciones. Este ha sido un precepto que ha sido objeto de una profusa producción jurisprudencial en los últimos años, que por su meticulosidad puede hasta calificarse de laberíntica. En relación con el tema que ahora se trata hay, sin embargo, un precedente que indica que cuando la improcedencia es notoria es innecesario otorgar dicha oportunidad de defensa.¹⁰⁰

e) *Desestimación por íntima relación con el fondo*. Un criterio que luego se transmitió a la controversia constitucional —en la que a mi juicio se ha aplicado con frecuencia— y a la acción de inconstitucionalidad,¹⁰¹ apuntando a la existencia de un verdadero sistema procesal constitucional en nuestro país, es el que señala que en el juicio de amparo debe desestimarse una causa de improcedencia “íntimamente relacionada con el fondo del negocio”.¹⁰²

El “fondo” de un proceso es la “materia” sobre la cual versa; en el juicio de amparo consiste básicamente en “determinar si el acto reclamado en realidad es contrario o no a la Constitución”,¹⁰³ es decir, si en efecto tutela la posición del quejoso y si existió una contravención a dicha protección constitucional. La relación entre una hipótesis de improcedencia y estas cuestiones se refiere entonces a la causa (remota y *petendi*) de la acción. Toda improcedencia que no pueda resolverse sin decidir sobre estos aspectos es una “íntimamente vinculada con el fondo”. Así, por ejemplo, la falta de legitimación del quejoso es una cuestión de improcedencia que (en principio) no está vinculada con el fondo del procedimiento; en cambio, si se alegara que no existe protección constitucional a la situación jurídica aducida, o que pese a estar tutelada no se contraviene este mandato, nos hallaremos ante una improcedencia que sí está íntimamente vinculada con el fondo.

La razón para desestimar una improcedencia íntimamente vinculada con el fondo es evitar una petición de principio. Si para afirmar que una

¹⁰⁰ “CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. CUANDO SE ADVIERTAN DE OFICIO, ALCANCES DEL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013”, tesis I.7o.T.9 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, enero de 2014, p. 3031.

¹⁰¹ “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, tesis 109, t. II, p. 4639, y ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”, tesis 76, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, p. 4496.

¹⁰² “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE”, tesis 266, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, p. 287.

¹⁰³ Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

persona está facultada para promover un juicio de amparo, debe demostrarse que los derechos fundamentales no tutelan su interés o que el acto reclamado no afecta sus posiciones jurídicas constitucionalmente protegidas —la reclamación del derecho de petición es un ejemplo típico—, en realidad se exige como requisito para iniciar el estudio del asunto lo que sólo puede concluirse al estudiarlo. Sin embargo, “desestimar” en este contexto de ningún modo significa otorgar la pretensión del quejoso; lo que este principio dispone es simplemente que debe continuarse el trámite del amparo y posponer el examen de la actualización de la causa de la acción para la audiencia constitucional o la sesión del tribunal *ad quem*, es decir, la etapa procesal de juicio.¹⁰⁴

IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE CAUSALES

1. *Control difuso de la legislación de amparo*

Uno de los tópicos más relevantes que surgió en función de la reforma de derechos humanos, del 10 de junio de 2011, ha sido el de la regularidad de las disposiciones de la Ley de Amparo, en particular las correspondientes a sus causas de improcedencia.

Hasta entonces era una idea firmemente establecida que no podían cuestionarse dentro del mismo las disposiciones legales que regulan el juicio de amparo —salvo quizá mediante un “excepcional” control difuso de la Suprema Corte—,¹⁰⁵ y tampoco impugnarse la inconstitucionalidad de la actuación de sus juzgadores, quienes por decreto eran incapaces de violar garantías individuales.¹⁰⁶ Pero a partir de la indicada reforma, y sobre todo

¹⁰⁴ “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE...”, *cit.*

¹⁰⁵ “REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO MEDIANTE ELLA SE PRETENDE IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE AMPARO APLICADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA”, tesis P. XCVI/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 260, y “AMPARO CONTRA LEYES. ES IMPROCEDENTE SI SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO, APLICADO POR PRIMERA VEZ EN PERJUICIO DEL GOBERNADO EN UNA SENTENCIA DICTADA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO”, tesis 1a. XCVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, p. 185.

¹⁰⁶ “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO”, tesis 1125, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 1272; “AGRAVIOS QUE SOSTIE-

de la resolución del Pleno del máximo tribunal en el caso *Radilla* (varios 912/2010),¹⁰⁷ diversos tribunales colegiados de circuito ejercieron control difuso sobre la Ley de Amparo, específicamente sobre causas de improcedencia de este proceso.¹⁰⁸ Por el carácter heteroaplicativo de las disposiciones de este ordenamiento se vedó su impugnación directa dentro del juicio de amparo.¹⁰⁹

Según la Primera Sala de la Suprema Corte, con la mencionada reforma constitucional “se ha desvanecido el obstáculo técnico que impedía conocer sobre [la] regularidad constitucional” de la Ley de Amparo, y siendo el control constitucional “un elemento transversal a toda función jurisdiccional”, el juzgador constitucional —más que cualquier otro por su posición de garante— está facultado para inaplicar las disposiciones irregulares de este ordenamiento.¹¹⁰ Por su parte, la Segunda Sala admitió la necesidad jurídica basada en “las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y del juicio de amparo”, de impugnar dentro de los recursos de este proceso las disposiciones de su ley reglamentaria.¹¹¹

El Pleno culminó este desarrollo jurisprudencial señalando puntualmente que sí es posible ejercer control difuso sobre “las [disposiciones] contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de

NEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES. DEBEN ATENDERSE CUANDO SUSTENTAN TAL AFIRMACIÓN EN LA INEXACTA INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES APLICABLES”, tesis P. LI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 9.

¹⁰⁷ Caso *Radilla* (Varios 912/2010), *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011, 2a. sección, p. 69, § 30.

¹⁰⁸ El primero que se sistematizó fue “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN EL MARCO DE SU COMPETENCIA, DEBEN EFECTUARLO RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE AMPARO”, tesis XVI.1o.A.T.1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, marzo de 2012, p. 1100.

¹⁰⁹ “LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS CONTRA SUS DISPOSICIONES”, tesis I.1o.A.2 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2013, p. 2606.

¹¹⁰ “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO”, tesis 1a. CCXLI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, agosto de 2013, p. 745; “CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO. SU RESULTADO DEBE SER COMPATIBLE CON LAS COMPETENCIAS QUE ESTRUCTURAN AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, tesis 1a. CCXLIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, agosto de 2013, p. 742.

¹¹¹ “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE A QUIEN SE IMPONE EN LO PERSONAL LA MULTA CONFORME AL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER AQUEL RECURSO Y CUESTIONAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE ESE PRECEPTO LEGAL”, tesis 2a./J. 70/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, mayo de 2015, p. 1309.

amparo”: la ley de la materia, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles.¹¹² A mi parecer, los amplios términos de este criterio permiten que el control difuso de estas disposiciones sea cabal, es decir, que no se restrinja a que se encauce por los recursos del procedimiento de amparo, sino que incluso los juzgadores de primera instancia puedan —y deban— ejercerlo en todo momento.

Como toda autoridad jurisdiccional, el juzgador de amparo está sujeto a la obligación ineludible de ejercer el control difuso, la cual “debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia, y no evadirse, menos aún en casos en que expresamente un gobernado solicit[e] su ejercicio”.¹¹³

2. *Examen específico de irregularidad*

En lo que parece una reacción a la apertura del examen de constitucionalidad de las disposiciones de la regulación del juicio de amparo, distintos tribunales han alegado —y con base en jurisprudencia interamericana— que la disposición de causales de improcedencia de este proceso es perfectamente legítima, porque los Estados pueden disponer requisitos de admisibilidad procesal. Ambas secciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también haciendo eco del mismo tribunal internacional, compartieron esa opinión.¹¹⁴ Pero es un grave desacierto validar colectivamente, de modo general, las causas de improcedencia procesal.

¹¹² “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”, tesis P. IX/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, agosto de 2015, p. 355.

¹¹³ “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO”, tesis IV.2o.A. J/7, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, diciembre de 2013, p. 933.

¹¹⁴ “DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL”, tesis 1a./J. 22/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 325; “RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”, tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2016, t. I, p. 763.

De que sea posible limitar el acceso a la justicia no se sigue que toda restricción sea válida. Es incorrecto tomar de modo absoluto una declaración en aquel sentido, aunque sea a partir de un precedente que se exprese en tales términos.¹¹⁵ Mediante una elemental interpretación sistemática, deben considerarse otras afirmaciones jurisprudenciales —y aun constitucionales y convencionales— que establecen límites a los límites que podrían imponerse al acceso a la justicia, y las cuales, en cambio, obligan a que los derechos fundamentales se menoscaben sólo de modo proporcionado, en medida estrictamente indispensable para lograr un fin legítimo, es decir, de manera idónea, necesaria y razonable a su respecto.¹¹⁶

No todas las causas de improcedencia del juicio de amparo —o de cualquier otro proceso— son de la misma índole. Aunque puedan vincularse con “razonables necesidades de la propia administración de justicia”,¹¹⁷ cada una se relaciona de distinta manera con este proceso, y esas diferencias deben tomarse en cuenta para estimar la validez de la correspondiente restricción. Lo importante es valorar las circunstancias propias de la aplicación de dichas causales —y de otros preceptos con los que pudieran vincularse— y determinar en qué sentido y con qué gravedad afecta el acceso al juicio de amparo, para concluir si este amerita protección o no, según la comparación de ambas posiciones.

Hay un punto crucial en el correspondiente examen de proporcionalidad relativo a esta cuestión: el acceso al juicio de amparo está reforzado. Este derecho no consiste en el ingreso a un proceso cualquiera, sino a uno explícitamente dispuesto por el artículo 103 constitucional y garantizado por los artículos 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.3, inciso *a*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este relieve constitucional y convencional, que identifica el juicio de amparo como el recurso sencillo y efectivo que los Estados deben establecer para garantizar los derechos fundamentales,¹¹⁸ manifiesta que este proceso tiene mayor grado de relevancia, el cual se exige, para justificar su improcedencia, sea mayor de lo “normal” la importancia de la realización del fin que ella persiga.¹¹⁹

¹¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman*, *cit.*, § 94.

¹¹⁶ *Ibidem*, § 185 y 186.

¹¹⁷ *Tiu Tojin vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2008.

¹¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2009, § 107; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano) vs. Perú*, fondo, 31 de enero de 2001, § 91.

¹¹⁹ Alexy, Robert, “La fórmula del peso”, trad. de Carlos Bernal Pulido, en Carbonell, Miguel (ed.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Ministe-

Otro punto de esta “ponderación” entre el fin que persiga la improcedencia de que se trate y el acceso al juicio de amparo, es la materia sustantiva, de fondo, que es objeto de este proceso constitucional. Es inexacto plantear que el conflicto se produce entre un determinado fin legítimo y el acceso a la justicia en abstracto. Este derecho fundamental procesal se produce para garantizar en determinadas circunstancias un derecho sustantivo;¹²⁰ ambos se encuentran tan estrechamente ligados que negar la posibilidad de tutela a este derecho sustantivo es prácticamente negarlo.¹²¹ En el juicio de amparo ocurre siempre esta relación entre su acceso y el derecho fundamental que se hace valer en él; sin dicha garantía judicial éste por lo menos carecerá de eficacia, si no es que incluso perdería su naturaleza jurídica.¹²² Tampoco podrían invocarse simultáneamente el acceso a la justicia y el derecho sustantivo con que se relaciona, porque “[los] principios acumulados no pueden ser substancialmente redundantes”, sino “materialmente diferentes”.¹²³

Esto lleva a que el enfrentamiento de principios en estas condiciones se determine entre el bien jurídico sustantivo que persigue la restricción al acceso al juicio de amparo y el derecho fundamental sustantivo que se busca proteger mediante este proceso. Esta situación presenta distintas ventajas para las posiciones que sostengan ambos extremos. Es benéfica para la que defiende en el amparo un derecho fundamental de suma importancia—como la libertad personal—, porque este peso mayor elevará la apuesta usando su perspectiva, en lugar de la tocante al “simple” acceso a la justicia. Mientras que para la posición contraria, sobre todo cuando se trate la irregularidad de disposiciones legales que establezcan alguna causal, obtendrá la ventaja de un pronunciamiento a la medida en lugar de uno que de modo general invalide el correspondiente precepto, y con ello impida la protección de situaciones que la ameriten y que carezcan de afinidad con

rio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 23, 27 y 28, disponible en: <http://bit.ly/2c5bsKx>.

¹²⁰ Nieva Fenoll, Jordi, *op. cit.*; Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*

¹²¹ Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*; Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*

¹²² Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán revisada por Domingo García Belaunde, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2008, pp. 41 y 42. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 478: “La restricción y la denegación de la procedencia del juicio de amparo implícitamente equivalen a la subversión de (los derechos fundamentales), desde el momento en que *tácitamente sancionan y reconocen validez a las violaciones* que contra ell[o]s se cometan (en los supuestos correspondientes), al negar y hacer improcedente el medio jurídico de su preservación” (énfasis añadido).

¹²³ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 41.

el caso.¹²⁴ En todo caso, este examen siempre contará con la guía de los precedentes que vayan definiendo con mayor precisión las condiciones de procedencia del juicio de amparo.¹²⁵

La conclusión de lo anterior es que el análisis de la inconstitucionalidad de causales de improcedencia del juicio de amparo no debe darse de modo “global”; si así fuera, corren especial riesgo de quedar en indefensión los derechos fundamentales que tutela este proceso constitucional. Se requiere un examen pormenorizado y casuístico, no sólo respecto de la causa de que se trate sino de la situación particular en que esta pretende actualizarse, para que la relación entre el acceso a la justicia constitucional y el importante fin cuya satisfacción requiera limitarlo encuentren una relación adecuada. Esto sólo puede suministrarlo el examen de proporcionalidad que tanto el máximo tribunal como la justicia interamericana han señalado como la herramienta idónea para delimitar los alcances de los derechos fundamentales.

3. *Ejemplo paradigmático*

Un ejemplo que ilustra los puntos esenciales que expuse es la improcedencia del amparo contra resoluciones dictadas en juicio político local.¹²⁶ Reflejando el último párrafo del artículo 110 constitucional, según el cual “Las... resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores [dictadas en juicio político] son inatacables”, el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, establece que este proceso es inviable contra decisiones del Congreso de la Unión en dicha materia. Pero, asimismo, este precepto legal dispone la misma improcedencia en casos relativos a la “remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

Tradicionalmente, se ha concebido el juicio político como un procedimiento que culmina con una decisión discrecional sobre la destitución y

¹²⁴ Probablemente a través de una resolución que declare la “invalidez parcial sin reducción textual” de la correspondiente disposición. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad. Análisis teórico referido al caso “Ley de Medios”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 55-60.

¹²⁵ “CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA”, tesis P. XII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 23, y Bernal Pulido, Carlos, “El precedente y la ponderación”, en Martínez Verástegui, Alejandra (coord.), *La Constitución como objeto de interpretación*, México, CECSCJN, 2016, p. 122.

¹²⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, pp. 176-181.

la inhabilitación de un alto funcionario.¹²⁷ La primera de dichas sanciones corresponde claramente a la “remoción” contra la cual el juicio de amparo es improcedente.

Procede establecer un primer punto: el carácter excepcional y restrictivo en la aplicación de las causales de improcedencia. Si el acto que se pretende reclamar fuera la resolución de un juicio político del orden federal, estaríamos ante un caso notoriamente improcedente, porque su inatacabilidad es una restricción expresa al acceso a la justicia, por lo que contra esa calidad tampoco puede alegarse su inconventionalidad.¹²⁸ Sin embargo, esta inatacabilidad no puede llevarse por analogía a los juicios políticos locales, pues se le debe interpretar en términos estrictos y aun restrictivos; no puede pensarse que el Constituyente otorgó esa calidad a estos procedimientos, porque no se refirió a ellos al hablar exclusivamente de “las Cámaras de Diputados y Senadores”. En tal virtud, si bien en el ámbito doméstico nada puede hacerse respecto de la improcedencia del amparo contra el juicio político federal, este privilegio no se extiende al de orden local que destituye a un servidor público.¹²⁹

A mi parecer, en todo juicio político deben respetarse garantías sustantivas y procesales, análogas a las elaboradas en materia penal.¹³⁰ Aunque podría discutirse la vigencia de las primeras, ninguna duda puede caber

¹²⁷ “JUICIO POLÍTICO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE UN ESTADO, ACTUANDO COMO JURADO DE SENTENCIA, CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA POLÍTICA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”, tesis 314, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 334.

¹²⁸ “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”, tesis P./J. 20/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202; “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. SON LOS QUE PLANTEAN LA INCONVENTIONALIDAD DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL”, tesis 2a. LXXIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. 3, octubre de 2012, p. 2034.

¹²⁹ La inhabilitación no debería suscitar cuestión alguna de procedencia, pues no es un supuesto explícitamente previsto en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo que, como señalé, debe interpretarse de modo restrictivo, y de ninguna manera extenderse por analogía.

¹³⁰ “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”, tesis 941, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. I, p. 2222.

para afirmar la de las segundas por los contundentes pronunciamientos de la Corte Interamericana.¹³¹ La conculcación de unas y de otras podría reclamarse en una demanda de amparo contra una destitución en juicio político, sobre cuyo objeto y procedimiento se le permita al correspondiente congreso “resolver soberana o discrecionalmente”.

La primera interrogante que debe responderse es si efectivamente a dicho órgano parlamentario le corresponde tal amplitud de decisión. La demanda aseguraría que no, porque está sujeto a cumplir esas garantías, lo que por sí solo excluiría una resolución “soberana o discrecional”; pero eso es algo que estaría por verse. Se trata esta cuestión de improcedencia “íntimamente relacionada con el fondo del negocio”; o sea, con la existencia de la causa de la acción, de la actualización de la situación jurídica que sirve de fundamento a la pretensión del quejoso y a su supuesta contravención por el congreso responsable. En consecuencia, en este caso dicha causal debería desestimarse, y el tribunal de amparo debe analizar, pero ya como cuestión de fondo, si de verdad el juicio político está sujeto a determinadas garantías y si estas fueron violadas en el caso.

No sería extraño que alguien piense que esta desestimación sería incorrecta, porque la Ley de Amparo le parece clara y sin espacio para argumentos de esta índole. Falta entonces analizar la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción VII, de ese ordenamiento, en cuanto a su inclusión como hipótesis de improcedencia del juicio de derechos fundamentales, lo que debe hacerse en función de si esta restricción al acceso a la justicia es proporcionada.¹³²

¿Cuáles serían los extremos de esta oposición, los principios contendientes en ella? Por el lado del quejoso afectado por una resolución de juicio político pueden enunciarse varios, desde diferentes puntos de vista, que podrían concurrir: 1) el derecho fundamental político del agraviado a ocupar como cualquier ciudadano un cargo público —al que se integra su libertad de trabajo—; 2) de ser alguien que desempeñara su función en virtud de una elección popular, el principio democrático impone velar por el máximo respeto a la voluntad de los electores y por evitar que estos vean menoscabada la efectividad de su participación política, y 3) si el quejoso fue meramente designado, entraría en juego la división de poderes en tanto este

¹³¹ *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 28 de agosto de 2013, § 165-169.

¹³² Paso directamente a la última fase del examen de proporcionalidad: la “ponderación”. El motivo es que puede intuirse que el conflicto entre los principios relevantes en esta hipótesis es insalvable y no es difícil que superen las primeras etapas de este análisis, relativas a los subprincipios de idoneidad y necesidad.

procedimiento puede implicar un intento de intromisión, dependencia o subordinación de un poder a otro.¹³³

En cambio, por el otro lado, me resulta difícil advertir un claro fin legítimo al que sirva impedir el examen constitucional de la resolución del juicio político. Con algún esfuerzo, me parece que tal podría ser el ágil cumplimiento de la resolución del tribunal político, o la deferencia a la voluntad “popular” expresada por los legisladores —mas no el electorado—, lo que no se daría si el órgano resolutor perteneciera al Poder Judicial.

Esta simple comparación es suficiente para advertir que del lado del quejoso hay importantes principios constitucionales, no relacionados sólo con su interés personal, que podrían resultar gravemente afectados por una resolución de juicio político, de no permitirse su defensa mediante el amparo; por el contrario, los intereses que percibí en el otro extremo, no tienen la misma importancia. Pero puede añadirse algo más: si el caso versara sobre una situación en que la regulación del juicio político no admitiera expresamente determinadas garantías al enjuiciado, o lo hiciera vagamente, habría una alta probabilidad de afectación de sus derechos fundamentales claramente reconocidos por la jurisprudencia interamericana. Esto último incrementa el peso de la situación del quejoso y la distancia notablemente de su contraria, de modo tal que resulta evidente que los fines perseguidos por la clausura del juicio de amparo no compensan el perjuicio que podrían sufrir los principios constitucionales que avalan al quejoso.

Aunque sea imperfectamente por darse aquí de modo hipotético, sin referencia a un caso particular con circunstancias específicas que lo precisen, este ejercicio ponderativo muestra la desproporción de la referida causal de improcedencia en cuanto se refiere a la destitución derivada de un juicio político local, y, con ello, su inconstitucionalidad.

V. EPÍLOGO

Las reformas al juicio de amparo y en materia de derechos humanos de 2011 iniciaron una nueva era para este proceso constitucional; el inicio de la Dé-

¹³³ “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”, tesis 178, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. I, p. 621; “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES”, tesis 81, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, p. 4615.

cima Época jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación es signo inequívoco de ello. Esta nueva historia debe construirse respecto de dos ejes: consolidar el juicio de amparo como un “recurso sencillo y efectivo” para la protección de los derechos fundamentales, y el imperio en este proceso constitucional de la tutela judicial efectiva y de sus implicaciones. Si bien este último propósito en realidad no es un fin en sí mismo, sino un vehículo para lograr el primero, su importancia y la complejidad de su implementación son tales que conviene tenerlo como una categoría autónoma.

Si bien la tutela judicial efectiva se despliega mediante alguna o varias de sus manifestaciones a lo largo y ancho del procedimiento de amparo, su vertiente de “acceso a la justicia” es, como para todo proceso, de carácter básico: de ella dependen la eficacia del juicio de amparo y la de los mismos derechos fundamentales que este proceso tutela. Este derecho impone una visión del amparo mexicano que favorece el más amplio ejercicio de la función jurisdiccional y busca que dicho proceso sea el recurso sencillo y efectivo que dispone el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, la complejidad que en México tiene el juicio de amparo, debida en buena medida a que es un procedimiento que atiende las peculiaridades de todas las materias jurídicas, se ha reflejado en la creación de un catálogo de numerosas causas de improcedencia opuestas al desarrollo de este proceso. Este conjunto de hipótesis, el cual se veía como intocable y cuya aplicación es incentivada por los requerimientos administrativos de la jurisdicción federal, hoy se encuentra bajo una óptica diferente.

Las exigencias de nuestro actual sistema de derechos fundamentales restringe intensamente la aplicación de dichas causales de improcedencia. Estas limitaciones en realidad no son nuevas, ya las había reconocido la jurisprudencia; la diferencia radica en que la nueva perspectiva que nuestra Constitución impone a los jueces, los obliga a mantener a raya la improcedencia del juicio de amparo como lo que efectivamente es: una rigurosa excepción al curso de este proceso. Asimismo, el establecimiento del control difuso en México también impone a los juzgadores la obligación de mantener una actitud protectora y promotora del acceso a la justicia, no teniendo dogmáticamente por válidas las causas de improcedencia del juicio de amparo y estimando la probabilidad de que constituyan una indebida afectación a este derecho fundamental procesal.

Si bien el legislador está facultado para configurar este proceso constitucional y establecerle causas de improcedencia, su discrecionalidad no es absoluta, sino sujeta al principio de proporcionalidad. Estas restricciones al juicio de amparo deben perseguir un fin legítimo y ajustarse estrechamente

a él siendo idóneas, necesarias y ponderadas. Pienso, además, que el escrutinio realizado mediante este examen debe ser estricto; el legislador “debe ser especialmente cuidadoso” al regular el acceso al proceso que garantiza los derechos fundamentales y corresponde a los jueces vigilar detenidamente que así sea.¹³⁴

Considero que es imposible hacer del juicio de amparo un recurso “sencillo” por la necesidad de que tenga ciertas causas justificadas de improcedencia y por la complejidad actual de nuestro ordenamiento. Sin embargo, considerar decididamente que la improcedencia es una verdadera excepción para su acceso, contribuirá a disminuir las dificultades para promoverlo y satisfará esa directriz; además, evidentemente abonará a su efectividad. A mi juicio, de este modo pueden ser compatibles la improcedencia y el deber que dispone el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³⁴ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, tesis 10, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1817-2011*, t. I, p. 827.

V. INSTITUCIONES PROCESALES DEL AMPARO

2. El proceso de amparo

EL JUICIO DE AMPARO Y SU HISTORIA DE VANGUARDIA TECNOLÓGICA

Luis María AGUILAR MORALES*

SUMARIO: I. *Nota Introductoria*. II. *El telégrafo, comienzo del uso de la tecnología en el juicio de amparo*. III. *El fax, preludio del proceso electrónico*. IV. *TIC, el trámite electrónico*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

A más de 150 años que la Constitución Política de Yucatán de 1841 contemplara en su artículo 8o. que los jueces de primera instancia ampararían en el goce de los derechos a los que pidieran su protección contra funcionarios que no correspondieran al orden judicial y a casi 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo se constituye por antonomasia en la institución más emblemática de nuestra tradición jurídica, que se ha caracterizado por la adaptación constante a las necesidades de la sociedad mexicana, evidencia de ello son las reformas constitucionales de 2011¹ que trajeron consigo nuevos bríos en el ámbito de los derechos humanos.

Es cierto, la Ley de Amparo en vigor es una renovación del juicio de amparo, en ella se incorporaron nuevas figuras como el interés legítimo, la concentración de juicios, los plenos de circuito, la declaratoria general de inconstitucionalidad. Además, se agregaron reglas al procedimiento para hacer el juicio más eficiente y expedito, entre éstas, las disposiciones que aluden al uso de las tecnologías, esto es, el trámite electrónico.

Por supuesto que todas estas nuevas figuras en el juicio de amparo son y deben ser objeto de análisis, estudio y reflexión, a fin de que sean acertadamente aplicadas y entendidas, donde la interpretación jurisdiccional será en última instancia la que le dé vida jurídica; sin embargo, de entre estas

* Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, del 6 y 10 de junio de 2011.

reformas pocas han causado tanta expectativa en el foro jurídico mexicano como el uso de las tecnologías en el trámite del juicio de amparo, ¿será que los tiempos modernos han alcanzado finalmente a la institución más estudiada en el orden jurídico mexicano?

Cabe entonces preguntarnos también ¿por qué nos resulta tan novedoso que el legislador federal incluyera el uso de la tecnología en el trámite del juicio de amparo?, ¿tendrá éxito la vía electrónica para tramitar el juicio de amparo?

Los anteriores cuestionamientos conllevan no sólo al análisis de las nuevas reglas del juicio de amparo relacionadas con el uso de las tecnologías y sus consecuencias jurídicas, sino, sobre todo, permite hacer una reflexión más profunda desde otros talantes, pues desde una perspectiva histórica, la inclusión del uso de la tecnología no es tan novedoso como puede pensarse, es más, diversas disposiciones que han regulado el juicio de amparo han hecho alusión a los medios tecnológicos, ¿será entonces que en el fondo no todo en la Ley de Amparo en vigor es tan novedoso?

En esta ocasión no me enfocaré de manera particular en las nuevas reglas del juicio de amparo; intentaré escudriñarlo desde una perspectiva histórica con base en los recursos tecnológicos que han influido en su trámite, por lo que, para efectos únicamente del presente trabajo, propongo dividir su historia a partir de los avances más significativos en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, me refiero al telégrafo, al fax y, finalmente, los llamados medios digitales, como son la Internet, los sistemas informáticos, la firma electrónica y el expediente electrónico.

Así, a finales del siglo XIX se comenzó a utilizar la telegrafía eléctrica en el trámite del juicio de amparo, en realidad es el gran parteaguas en el uso de la tecnología en nuestros procesos jurisdiccionales.

Posteriormente, en la última década del siglo XX se comenzó a utilizar en el Poder Judicial de la Federación el llamado fax, que permitía transmitir información de un órgano jurisdiccional a otro, situación que fue aprovechada para la recepción de exhortos y, en general, para todo tipo de comunicaciones oficiales.

Finalmente, la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el juicio de amparo coincide con el inicio del siglo XXI en plena revolución tecnológica y de la llamada sociedad de la información, caracterizada por el acceso de un gran número de la población mundial a las tecnologías y, con ello, el intercambio de información desde cualquier punto del planeta en casi todos los ámbitos de la vida humana.

Con esta división de la historia del juicio de amparo que propongo, abordaré de manera breve la historia de cada avance tecnológico y la ma-

nera en cómo fue regulado o aprovechado, con la intención de contribuir a la aceptación del uso de las nuevas tecnologías en los procesos jurisdiccionales, pues no debe perderse la oportunidad que brinda la tecnología en el ámbito de la justicia, no sólo para aquellos que son parte en los juicios y los propios jueces, sino para que las sociedades alcancen una mayor cultura jurídica que permita el acceso, expedito y transparencia en la impartición de justicia.

II. EL TELÉGRAFO, COMIENZO DEL USO DE LA TECNOLOGÍA EN EL JUICIO DE AMPARO

A los hermanos Claude e Ignace Chappe se les atribuye haber inventado el primer telégrafo en Francia, en 1794; básicamente se trata de un mecanismo de comunicación para la transmisión de información codificada de manera veloz y a larga distancia, por ello su origen etimológico proviene de las raíces griegas *τηλε* (tele) que significa lejos y *γράφω* (graphein) que significa escribir.

En un principio se trataba de un sistema simple basado en una línea de visión clara a partir de banderas que representaban al alfabeto, fue mejorando conforme el conocimiento científico evolucionó, pero es hasta 1835, que Samuel Morse desarrolló un sistema que permitía la comunicación a escalas nunca antes conocidas por la humanidad y sin restricción de distancias.

A partir de los experimentos que William Sturgeon y Joseph Henry realizaron en torno al electroimán, Morse inventó un sistema de telégrafo que utilizaba pulsos eléctricos que viajaban a través de un cable hacia un receptor con un marcador que generaba en una hoja de papel códigos, puntos y guiones.

Pero Morse no sólo era un científico, fue ante todo un hombre con visión empresarial y consiguió financiamiento del Congreso de los Estados Unidos de América para construir una línea telegráfica entre Washington y Baltimore; ahí fue la primera demostración de que el telégrafo eléctrico funcionaba y daba comienzo la revolución en las tecnologías de las comunicaciones.

En México el telégrafo hizo su primer aparición en una demostración pública en 1850 entre el Palacio Nacional y el Colegio de Minería, gracias a Juan de la Granja quien fue pionero en la introducción de tecnología en nuestro país; pero fue hasta el 5 de noviembre del siguiente año en que el presidente Mariano Arista inauguró la primera línea telegráfica entre la Ciudad de México y Nopalucan en el estado de Puebla y, al año siguiente,

se extendió hasta el Puerto de Veracruz. En los siguientes años su número creció a más de 40,000 kilómetros y 400 oficinas en todo el país.

La primeras legislaciones ordinarias que regularon el juicio de amparo, concretamente la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1861² y la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo de 1869,³ a pesar de que se contaba con más de una década con la introducción del telégrafo en México, fueron totalmente omisas en aprovechar su uso en el trámite jurisdiccional.

La primer inclusión del uso del telégrafo en el juicio de amparo y, por ende, del uso de la tecnología, fue en la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1882,⁴ que por vez primera incluía el uso de la telegrafía eléctrica para la promoción del juicio de amparo y la solicitud de la suspensión del acto reclamado;⁵ es aquí donde comienza la historia de vanguardia tecnológica del juicio de amparo.

El siguiente cuerpo normativo que contempló el uso del telégrafo en los procesos jurisdiccionales fue el Código Procesal Federal de 1895,⁶ donde específicamente se incluyó para el envío de exhortos y requisitorias en casos urgentes y se exigió que se expresara con claridad la diligencia, los nombres de los litigantes, el fundamento de la providencia y el aviso de que se mandaría vía correo para la ratificación del mensaje; también se estableció que la promoción del juicio de amparo y la solicitud de la suspensión podrían presentarse por telégrafo en casos urgentes.⁷

A principios del siglo XX, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908,⁸ se amplió el uso del telégrafo en los procedimientos jurisdiccionales; entre ellos el juicio de amparo y, de manera particular, se contempló que los telegramas se tendrían como documentos públicos o privados de acuerdo por quién fueran firmados y si contra quien se producía la prueba negara la autenticidad del telegrama, el juez de distrito debía proceder a su comprobación para lo que se pediría el original a la oficina que lo había transmitido.

También se previó la posibilidad tanto de promover el amparo como la solicitud de la suspensión del acto reclamado por telegrama en casos urgentes que debía presentarse por escrito dentro de los tres días siguientes y, por

² *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de noviembre 1861.

³ *Diario Oficial de la Federación*, del 20 de enero de 1869.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de diciembre de 1882.

⁵ Artículo 8o.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de noviembre de 1895.

⁷ Artículos 207 y 782.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de noviembre de 1908.

primera vez en la historia, se preceptuó que el juez de distrito, de estimarlo urgente, podría pedir por vía telegráfica el informe a la autoridad responsable e insertar el escrito de demanda, que las autoridades podían interponer por esa vía el recurso de revisión ante la Suprema Corte y, así, esta ordenar la ejecución de las sentencias.⁹

En la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1919,¹⁰ se conservó la posibilidad de promover el juicio de amparo y solicitar la suspensión del acto reclamado por vía telegráfica con la diferencia de que en caso que no fuere ratificada se tendría por no interpuesta y conllevaría la imposición de una multa al petionario y a su abogado o representante.¹¹

Asimismo, se conservó la facultad del juez de distrito para que en caso de estimarlo urgente, solicitara el informe a la autoridad por la vía telegráfica quien también podía interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia y esta requerir el cumplimiento de una ejecutoria de amparo por la vía telegráfica; de manera novedosa, se estableció que la concesión de la suspensión podría hacerse del conocimiento de la autoridad responsable sin costo alguno y bajo la responsabilidad penal de las oficinas transmisoras si se negaban a transmitirla.

Posteriormente, en la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936,¹² se continuó con el uso de la telegrafía en casos urgentes, o bien, en los demás casos a costa del promovente, ya fuera para notificar a la autoridad responsable la presentación de una demanda; rendición de informes; la concesión de la suspensión; el cumplimiento de una ejecutoria de amparo; incluso de manera especial, cuando el acto reclamado tuviera por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal.¹³

Con la primera Ley de Amparo promulgada en el nuevo milenio,¹⁴ se conservó el uso de la telegrafía junto a las reglas del trámite electrónico del juicio de amparo, en mi opinión es un acierto, pues los jueces federales deben tener a su alcance cualquier medio para hacer más eficiente el juicio de amparo.

⁹ Artículos 274, 275, 707, 725 y 777.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de octubre de 1919.

¹¹ Artículos 48-50, 58, 59, 67 y 126.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de enero de 1936.

¹³ Artículos 31, 104, 106, 123, 132, 133 y 233.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de abril de 2013.

Así dispone que en casos urgentes los jefes y encargados de las oficinas públicas de comunicaciones, bajo imposición de multa en caso de negarse, están obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno, los mensajes que contengan las demandas de amparo, resoluciones y oficios relacionados con la suspensión; así como los informes previos que deban rendir las autoridades, incluso fuera de los horarios de labores y en contra de disposiciones administrativas que ordenen lo contrario.¹⁵

Como se puede apreciar de los párrafos anteriores, la telegrafía eléctrica es el primer avance tecnológico considerado en el trámite del juicio de amparo; abrió la puerta para el uso de la tecnología en otros procesos jurisdiccionales por venir y, con ello, dio inicio la historia de vanguardia tecnológica de nuestro juicio constitucional.

III. EL FAX, PRELUDIO DEL PROCESO ELECTRÓNICO

En las últimas décadas del siglo XX, antes de que las computadoras personales y el uso de la Internet invadieran el planeta, se comenzaron a transmitir datos, escritos y hasta gráficos de manera sencilla y a largas distancias a través de la vía telefónica, y por medio de un dispositivo tecnológico denominado fax, compuesto de un escáner, un módem y una impresora.

El nombre de este dispositivo deriva de la contracción de facsímil definido por el *Diccionario de la Lengua Española* como perfecta imitación o reproducción de una firma, de un escrito, de un dibujo, de un impreso, etcétera.¹⁶

Su origen se remonta a mediados del siglo XIX con los inventos de Alexander Bain y las constantes mejoras de otros científicos en el siglo XX, como son Arthur Korn y Rudolf Hell; tuvo aplicación militar en las guerras libradas por Estados Unidos de América en la década de los sesenta.

En México el uso del fax data de inicios de la década de los ochenta y fue un importante avance en la historia de las telecomunicaciones en nuestro país; pero hasta finales de los noventa comenzó a utilizarse en el Poder Judicial de la Federación como un mecanismo de transmisión de comunicaciones oficiales en el juicio de amparo.

A diferencia del telégrafo, que fue introducido en el juicio de amparo a través de la legislación, el fax se comenzó a utilizar por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación sin un marco normativo que lo sustentara en lo específico y fue hasta las reformas de diversos cuerpos

¹⁵ Artículos 20, 23, 28, 110, 140, 243 y 246.

¹⁶ *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española.

normativos federales de 2000,¹⁷ que se adicionó el artículo 210-A al Código Federal de Procedimientos Civiles, que en aplicación supletoria a la Ley de Amparo, reconocía como prueba la información generada o comunicada que constara en medios electrónicos, ópticos o en cualquier tecnología.

Esencialmente, su aprovechamiento en el juicio de amparo respondía a la necesidad de remitir, lo antes posible, las comunicaciones oficiales entre órganos jurisdiccionales, como son exhortos y requisitorias para su pronta atención; en otras palabras, la necesidad y los avances en las tecnologías de las comunicaciones llevaron a su usanza en el juicio de amparo.

En 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la tesis aislada 1a./J. 27/2007,¹⁸ al interpretar el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, se pronunció en relación con el fax como: un medio de transmisión de datos confiable que hacía uso de la red telefónica, por lo que las constancias transmitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación a través de ese medio tenían valor probatorio, siempre y cuando fueran certificadas por los secretarios de los tribunales que las recibían, pues tenían un grado de seguridad similar al de la documentación consignada en papel y permitían identificar a la persona a quien se atribuía su contenido.

Esto representó un gran avance en cuanto al reconocimiento del uso de las tecnologías de las comunicaciones en el ámbito jurisdiccional; sin embargo, el uso del fax quedó limitado a la transmisión de datos entre órganos del Poder Judicial de la Federación sin que se considerara ampliar su uso para las partes en el juicio de amparo, fuesen particulares o autoridades, en la promoción y presentación de sus escritos e informes a través de ese medio, como sí se contempló en su momento por medio del telégrafo.

El uso del fax en el Poder Judicial de la Federación representó después del telégrafo, la segunda herramienta tecnológica para el trámite del juicio de amparo y cuyo éxito marcaría, desde mi punto de vista, el advenimiento del trámite electrónico en los procesos jurisdiccionales.

IV. TIC, EL TRÁMITE ELECTRÓNICO

Las últimas dos décadas del siglo XX fueron testigos del inicio de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones conocidas como TIC, que transformaron todos los ámbitos de la vida de los seres humanos.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, del 20 de mayo de 2000.

¹⁸ Tesis 1a./J. 27/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 30.

Este proceso de transformación ha sido sumamente estudiado desde diversos ángulos, incluso se ha denominado de distintas maneras; sin embargo, sin denostar cualquier tipo de concepto utilizaré uno ampliamente conocido en diferentes ámbitos, me refiero al concepto de sociedad de la información.

Este concepto de sociedad de la información comenzó a ser utilizado en la década de los sesenta del siglo XX por estudiosos del fenómeno social en Japón; sin embargo, se atribuye su difusión a nivel global al sociólogo Yoneji Masuda de nacionalidad japonesa, quien en sus obras tituladas *Una introducción a la sociedad de la información* y *La sociedad de la información como sociedad post-industrial*, publicadas en Tokio en 1968 y 1984, respectivamente, definió a la sociedad de la información como aquella que “crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material”,¹⁹ en otras palabras, la tesis propone que las sociedades se encuentran en una era que tiene como base el intercambio de información a través del uso de las tecnologías de la informática y de las comunicaciones.

El sociólogo Daniel Bell también utilizó el concepto de sociedad de la información en su obra *El advenimiento de la sociedad post-industrial* publicada en 1973, para referir la transición social de controlar los procesos industriales al control y manejo de información.

Sin duda todos los seres humanos vivimos en el siglo XXI en sociedades que en mayor o menor medida son sociedades de la información y, de manera particular, México se encuentra totalmente imbuido en esta época tecnológica; comunicaciones digitales, transacciones bancarias y comerciales, redes sociales, entre muchas otras cosas, son parte de la vida de millones de mexicanos que a diario hacen uso de los recursos que ofrece la Internet y el ámbito del derecho no es la excepción; evidencia de ello es el trámite electrónico previsto en la Ley de Amparo y otros cuerpos normativos sustantivos o adjetivos que incluyen el uso de la tecnología.

Por lo que hace al juicio de amparo y en los términos propuestos en el presente trabajo, el trámite electrónico a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, representa la tercera ocasión en que se utilizan los avances tecnológicos para hacerlo más efectivo y expedito; en el fondo el legislador reconoció que la sociedad mexicana es ante todo una sociedad de la información.

Ante este panorama, para entender las reformas a la Ley de Amparo relativas al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es menester mencionar, al menos de manera sucinta y sin intentar una defi-

¹⁹ Masuda, Yoneji, *The Information Society as a Post-Industrial Society*, Tokio, Institute for the Information Society, 1981.

nición, los conceptos de Internet, sistemas tecnológicos, firma electrónica y expediente electrónico.

Los sistemas tecnológicos son un conjunto de elementos que interactúan entre sí, entre hardware y software, que permiten a diversos ordenadores a través de una red, el intercambio de información entre usuarios.

La Internet o la red de redes, como se le ha llamado, es una red de ordenadores a escala planetaria para el intercambio libre de todo tipo de información entre los usuarios desde cualquier equipo conectado; en resumen, se trata de una gran fuente de información de todo tipo, como documentos, mensajes, videos, imágenes, entre muchas otras cosas.

La red de redes fue generada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América en la década de los sesenta del siglo XX como un medio para comunicarse; posteriormente tuvo una aplicación en las universidades de esa nación que la desarrolló como la conocemos hoy en día.

En México, si bien el uso de la Internet tuvo sus inicios esencialmente en el ámbito universitario y gubernamental, a partir de la última década del siglo pasado se empezó a utilizar por la población en general a través de las líneas telefónicas.

Por otra parte, la firma electrónica es un concepto jurídico y tecnológico que vincula un mensaje de datos a una persona a través de un medio electrónico válido basado en la criptografía y en una estructura de confianza, con las mismas consecuencias y efectos jurídicos de la firma autógrafa.

La primera legislación en el mundo que reguló el uso de firmas electrónicas data de mayo de 1995 en el estado de Utah,²⁰ en los Estados Unidos de América. Mientras que en el ámbito internacional, con la finalidad de evitar regulaciones nacionales diversas, se emitió en diciembre de 1996 la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y, en julio de 2001, la Ley Modelo sobre Firmas Electrónicas.

En México el uso de firmas electrónicas comenzó en la esfera mercantil para luego trasladarse a la fiscal y, posteriormente, a otro tipo de trámites gubernamentales, para finalmente utilizarse en los procesos jurisdiccionales.

En cuanto al expediente electrónico no existe un concepto definitivo, sin embargo, consideramos que éste debe ser acorde con la noción del expediente judicial impreso, es más, en todo caso la diferencia únicamente estriba en el medio que lo contiene, pues se integra con las mismas constancias como lo son promociones, determinaciones judiciales, oficios, actas de notificación. En otras palabras, es el expediente judicial sin que pueda catalogarse como una simple versión electrónica del impreso, pues la Ley de

²⁰ El título de la ley fue Utah Digital Signature Act.

Amparo no otorga más valor a uno sobre el otro, sólo indica que debe existir coincidencia entre ellos; es decir, con ello se constituye el mismo expediente judicial sólo que en dos dimensiones, impresa y electrónica.

Ahora bien, la Ley de Amparo vigente hace uso de estos cuatro conceptos, algunas veces de manera literal y otras tantas de manera implícita, para dar vida al trámite electrónico del juicio de amparo; es decir, la Internet, el sistema tecnológico, la firma electrónica y el expediente electrónico.

Podemos decir, sin llegar a un estudio profundo de las reglas específicas de la tramitación electrónica del juicio de amparo, pues como mencionamos al inicio del presente trabajo, el objetivo es estudiar desde una perspectiva histórica el uso de la tecnología en nuestro juicio constitucional, que la tramitación electrónica del juicio de amparo establece un sistema informático a través del cual se accede vía Internet por medio de una firma electrónica con los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa para enviar y recibir durante las veinticuatro horas del día promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones, con reglas y plazos definidos; así como para consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales. Adicionalmente, se establece también la obligación a cargo de los juzgadores federales de integrar expedientes electrónicos coincidentes con los impresos; lo que hace, incluso, que se prevea la improcedencia del incidente de reposición de autos cuando se cuente con expedientes electrónicos. De esta forma y en breve resumen, se crea y norma la plena tramitación electrónica del juicio de amparo.

V. CONCLUSIONES

El juicio de amparo tiene una sólida historia en el uso de la tecnología, las disposiciones contenidas en las diversas leyes que lo han regulado desde el siglo XIX dan testimonio del aprovechamiento de los avances de la ciencia en lo procesal.

Seguramente Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, junto con otros tantos destacados juristas que nos antecedieron, estarían entusiasmados de lo lejos que hemos llegado los mexicanos al buscar hacer más eficiente nuestra institución jurídica, la más significativa; pero sobre todo, estarían sorprendidos no sólo del progreso científico que ya de por sí sería suficiente para asombrar a cualquiera, sino también que la tecnología puede y debe ser utilizada para hacer más eficiente y eficaz nuestro juicio de amparo, como medio protector social de los derechos fundamentales del ser humano.

Desde luego y de manera natural, cada vez que el juicio de amparo se ha modificado o reformado para hacer uso de los avances tecnológicos, con ello si bien se ha modernizado su tramitación, no es menos cierto que a ello ha seguido un periodo de desconfianza y resistencia. De la misma manera, es probable que con el advenimiento de la telegrafía eléctrica algunos optaran por seguir con el correo transportado por caballo al prever su fracaso, pero el tiempo y los avances científicos y tecnológicos terminaron por convencer a los indecisos o escépticos de los beneficios que se obtenían y de la seguridad que implicaba.

Si bien no existen registros sobre este tipo de resistencias, indudablemente existieron y se perdieron en el tiempo, pues transcurrieron casi cien años entre el uso del telégrafo y el fax.

En la actualidad ocurre algo similar con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la tramitación del juicio de amparo, pues se sabe de algunos estudiosos del derecho que ven con desconfianza e incredulidad el trámite electrónico. Desde mi punto de vista, esta situación de resistencia al cambio no es desconocida para nuestra tradición jurídica, además de que es superable, así lo demuestra la historia, de tal manera que puedo afirmar que estos avances tecnológicos son el futuro de los procesos jurisdiccionales en general.

Es también probable que no transcurra mucho tiempo entre modificaciones o reformas que surjan nuevas tecnologías en el trámite de los procesos jurisdiccionales; en otras palabras, no transcurrirá más de un siglo para que podamos ver cómo el legislador aprovecha la tecnología en beneficio de la accesibilidad del juicio de amparo, y no como ocurrió entre el telégrafo y el fax, o incluso, entre estos y la Internet, los sistemas informáticos, la firma electrónica y el expediente electrónico.

Al inicio del presente trabajo planteé tres cuestionamientos que es conveniente concluir con sus correspondientes respuestas: a la pregunta ¿será que en realidad los tiempos modernos han alcanzado finalmente a la institución más estudiada en el orden jurídico mexicano? La respuesta es definitivamente un sí, el juicio de amparo está a la altura de la sociedad de la información; ahora, respecto a ¿por qué nos resulta tan novedoso que el legislador federal incluyera el uso de la tecnología en el trámite del juicio de amparo? La respuesta es, porque toda inclusión del uso de la tecnología en los procesos jurisdiccionales siempre sorprende y llevará un tiempo para su aceptación, y por último, ¿tendrá éxito la vía electrónica para tramitar el juicio de amparo? Desde luego que sí, no existe otra respuesta

posible, por supuesto que tendrá éxito y, seguramente, el uso de tecnología se ampliará a otros ámbitos del derecho.

Con esta perspectiva histórica del uso de la tecnología en el juicio de amparo que demuestra que este proceso evolutivo no tendrá un final, pongo mi esperanza en que en el futuro de esta institución jurídica tan representativa de nuestra tradición jurídica, la sociedad mexicana habrá de aprovechar, como se hizo en el pasado, el avance de la ciencia y la tecnología en el ámbito del derecho para dar accesibilidad y eficacia al instrumento de defensa y protección de derechos con el mismo espíritu de Gibert Keit Chesterton cuando expresó: “Uno de los extremos más necesarios y más olvidados en relación con esa novela llamada Historia, es el hecho de que no está acabada”, afirmo que esta historia de vanguardia tecnológica seguramente tendrá más páginas que habrán de sorprendernos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRETO ZÚÑIGA, Lizbeth Angélica, “Evolución de la firma autógrafa a la firma electrónica avanzada”, *Revista Digital Universitaria*, México, vol. 12, núm. 3.
- BELL, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books, 1973.
- , *The End of Ideology*, Nueva York, The Free Press, 1960.
- CASTELLS, Manuel, *La sociedad en red, la era de la información: economía sociedad y cultura*, México, Siglo XXI, 1997.
- , *La era de la información*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- GARZÓN GALVÁN, Jonathan Gabriel, *La firma electrónica avanzada y su estatus en México, El derecho en la era digital*, México, Porrúa, 2013.
- LYON, David, “From Post-Industrialism to Information Society: A New Social Transformation”, *Sociology*, Estados Unidos de América, vol. 20, núm. 4, noviembre 1986.
- MASUDA, Yoneji, *The Information Society as a Post-Industrial Society*, Institute for the Information Society, Tokio, 1981.
- , *An Introduction to the Information Society*, Tokio, Perikan-Sha, 1968.
- MORALES BECERRA, Alfredo Alejandro, “Las leyes de amparo en el siglo XIX”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 195-196.
- REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro, *El derecho como impulsor del comercio electrónico en México, Tecnologías de la información y de las comunicaciones; aspectos legales*, México, Porrúa, 2005.

- , *La firma electrónica y las entidades de certificación*, México, Porrúa, 2008.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Evolución de la ley de amparo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Derecho informático*, México, McGraw-Hill, 2014.

DIMENSIÓN NEOCONSTITUCIONAL DE LA SUSPENSIÓN: PUEDE TENER EFECTOS RESTITUTORIOS

Antonio ARÁMBURU MEJÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El pasado de la suspensión y el efecto restitutorio*. III. *El presente de la suspensión. Operadores jurídicos y el efecto restitutorio*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Para finales del 2016, se van a cumplir sesenta años, de aquella noche del 14 de noviembre de 1956 en la que el jurista Ricardo Couto presentó un estudio sobre la suspensión, en la primera sesión del ciclo de conferencias del Instituto Nacional del Amparo.

En la primera parte del estudio, se manifiesta la oposición al criterio imperante de la jurisprudencia.

...me esfuerzo por poner de relieve —dice el autor— la falsedad del principio en que pretende sustentarse dicho criterio, a saber: el de que la suspensión no puede ni debe producir los efectos del amparo; si tal criterio es justificado en cuanto impide a la suspensión nulificar el acto reclamado, porque esto es efecto exclusivo de la sentencia que se pronuncie en el juicio, pierde toda justificación si se aplica como un obstáculo para mantener al quejoso en el goce de la garantía violada, mientras el amparo esté en curso de tramitación...¹

En la claridad del texto está su contundencia. En cinco líneas don Ricardo dejó plasmado un razonamiento, que de haberse seguido por la jurisprudencia, nos habría ahorrado ciento veinte lustros de discusiones bizantinas.

* Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Abogado postulante en materia de Derecho Procesal Constitucional, siendo socio fundador de Arámburu, Saldívar y Vázquez, S. C.

¹ Couto, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 230.

Así es. La suspensión no anula, pero sí protege. Entonces, ¿por qué los juristas de tantas generaciones no hemos sido capaces de revertir dicho criterio? Incluso a pesar de que ya está en la nueva Ley de Amparo.

La respuesta sigue siendo la misma que en aquel tiempo:

...la jurisprudencia ha formado una clasificación de actos violatorios, con lo que no ha hecho sino embrollar la materia, dando lugar a decisiones contradictorias y contribuyendo con ello a desnaturalizar el amparo, restándole seriedad, y más aún, haciendo de él un medio para que las autoridades abusen del poder y para que los particulares se burlen de las disposiciones gubernamentales.²

A lo largo de este trabajo, expongo, en forma de hechos fácticos, las razones por las que estimo que seguimos igual que hace seis décadas.

II. EL PASADO DE LA SUSPENSIÓN Y EL EFECTO RESTITUTORIO

Es pertinente señalar la forma en que la suspensión ha sido reglamentada, poniendo en ello especial énfasis en los posibles efectos restitutorios de la misma. Con esto me propongo identificar el punto en que, a mi parecer, la legislación cometió el error de acotar la actividad y el prudente arbitrio judicial, para subordinar la concesión de la suspensión a un listado de requisitos pétreos que debían actualizarse.

Couto reseña que, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 y en la Ley de Amparo de 1919, se establecía que la suspensión podría decretarse cuando se cumpliera con los requisitos señalados por el ordenamiento legal. Al respecto, señalaba que el empleo del verbo “poder” en la legislación, aludía a la facultad del juez para conceder la suspensión. Esta formulación subsistió hasta la Ley de Amparo de 1935, con la cual el sistema se apartó de su tradición, estableciendo que la suspensión “se decretará” cuando se actualicen los requisitos establecidos en la misma.³ Como se puede observar, el cambio es superlativo, pues mientras en el sistema anterior a 1935 se confería un voto de confianza al juez de amparo, a efecto de que este determinara en cada caso la oportunidad de otorgar la suspensión, a partir de la Ley de Amparo de 1935 se relegó el papel del operador jurídico, para convertirlo en un simple verificador de requisitos legales.

² *Ibidem*, p. 232.

³ *Ibidem*, pp. 47-49.

En diciembre de 1950 se llevó a cabo una importante reforma constitucional al artículo 107, fracción X. A través de esta reforma se reinsertó la fórmula empleada en los albores del siglo XX; es decir, se estableció que los actos reclamados “podrán” ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que estableciera la ley. Al respecto, Silvestre Moreno años antes señaló que “la ley ha concedido, pues, cierta amplitud a las facultades de los jueces de Distrito en cuanto a la suspensión del acto reclamado, dándoles algunas reglas generales para que conformen su criterio; *pero sin obligarlos a seguirlas estrictamente...*”.⁴

Ahora bien, desde los inicios de la Quinta Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en 1937, ésta dejó en claro que si la autoridad responsable informaba al juez de amparo que el acto reclamado ya se había ejecutado, la suspensión debía negarse, ya que de lo contrario se darían efectos restitutorios a la medida cautelar, que sólo puede ordenarse en la sentencia que resuelve el fondo del amparo.⁵

Con base en este tipo de criterios Ricardo Couto advierte una insalvable contradicción en la lógica del juicio de amparo, ya que “como se ve, el principio de que la suspensión no puede producir los efectos del amparo, tanto funda la improcedencia de aquélla como su procedencia, toda vez que concediéndola o negándola se llega al mismo resultado, esto es, a dejar sin materia el juicio de garantías”.⁶ De lo cual depende que “...un principio que lo mismo sirve para sostener una tesis como para apoyar la tesis contraria, es un principio sin valor científico; un principio falso, que debe rechazarse”.⁷ De esta forma, nuestro tratadista advierte que “...si la suspensión sólo llena los suyos [fines] produciendo los efectos del amparo, debe admitirse que puede y debe producir esos efectos”,⁸ so riesgo de convertir al amparo en un “...recurso de escaparate, que sólo pueda servir para satisfacer nuestro orgullo nacional...”.⁹

De lo expuesto desprendemos una patética realidad, como de efecto dominó: el marco jurídico anterior a 1935 otorgaba libertad de decisión al juez; sin embargo, la jurisprudencia no lo vio así; esta jurisprudencia influyó para la modificación de la ley en dicho año; quince años de régimen formalista en las normas; la reforma de 1950 que unos pocos entendieron, como el multicitado autor Couto, la jurisprudencia prolongó el desacierto; sólo

⁴ *Ibidem*, p. 50.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LIII, p. 3112.

⁶ Couto, Ricardo, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*, p. 47.

⁹ *Idem*.

algunos valientes se opusieron a la cerrazón (Guillermo Guzmán Orozco, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Enrique Pérez Gonzalez, Genaro David Góngora Pimentel, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jean Claude Tron Petit, Carlos Ronzon Sevilla, José Manuel de Alba y Alba, entre otros); hoy, con una nueva ley que permite los efectos reparatorios, tenemos jurisprudencia que dice lo contrario.

Triste favor nos hacen aquellos que al interpretar la Constitución, nos adelgazan la esfera jurídica y refuerzan la conducta abusiva de la autoridad. Quince años duró el error legislativo, pero ha tenido un efecto expansivo hasta nuestros días.

III. EL PRESENTE DE LA SUSPENSIÓN. OPERADORES JURÍDICOS Y EL EFECTO REPARATORIO

1. *La suspensión y los operadores jurídicos del amparo*

En este apartado, además de hablar de las normas, me enfocaré en los hombres que las aplican; los que participan en un juicio de amparo: quejoso, tercero interesado, autoridad responsable y juez constitucional. Uno más, que aunque no participa directamente, de alguna manera juega un papel relevante, es el académico que aporta luces de buena interpretación.

Lo que entre ellos deben lograr es un círculo virtuoso: buena fe, ánimo de equilibrio entre defensa de los derechos fundamentales y la gobernabilidad; pero especialmente, respeto a la Constitución y a las demás normas que rigen los actos reclamados y el proceso constitucional. Un círculo vicioso se presenta ante la ausencia de cualquiera de los anteriores elementos, sobre todo cuando la autoridad es arbitraria o corrupta, o el particular es tramposo.

A. *El quejoso*

Si analizamos nuestra sociedad actual, me parece que el panorama no es muy alentador. Empezando por los particulares y sus asesores legales y litigantes, con tristeza vemos a menudo, que existen muchos sin el mayor parámetro de autolimitación cuando de diseñar una estrategia legal se refiere. Como decía Eduardo J. Couture: “La abogacía puede ser la más sublime de las profesiones o el más vil de los oficios, dependiendo de la ética de quien lo practica”.

Iniciar un juicio de amparo mintiendo, no sólo es un recurso común, sino, además, se considera como una opción atinada; “inventa actos de ejecución irreparable y el juez no tendrá más que otorgar la suspensión”, son los consejos que algunos abogados ya mayores dan a sus jóvenes pupilos, incluso bajo el cobijo de colegios de abogados. No tapemos el sol con un dedo, esto es muy común y en lugar de que genere vergüenza, se toma como sinónimo de astucia. Esto ha generado desconfianza. De entrada, los jueces ya saben que las demandas que reciben, llevan una buena dosis de falsedades o por lo menos de sesgos que hagan favorecer la obtención de una medida cautelar.

Este *modus operandi* ha generado una de las paradojas del juicio de amparo: sirve para el abuso, es decir, se da una especie de operación aritmética en el sentido de que menos y menos da más, miento al juez, violento la ley y obtengo suspensión.

Ante un quejoso mentiroso, el juez se escuda diciendo que no puede prejuizar y que desgraciadamente no tiene las herramientas para combatir las triquiñuelas. Al foro le hacen falta litigantes como los de antaño, finos, leales, elegantes. Me viene a la cabeza una imagen de la novela de Arturo Pérez-Reverte y me imagino a litigantes que cara a cara, como dignos esgrimistas, contienden con mística de caballeros.¹⁰

Al tercero interesado aplican los mismos conceptos que al quejoso, pues se trata del otro gobernado a quien le podría generar perjuicio lo resuelto en la sentencia del juicio constitucional.

Agregaría simplemente que, teniendo un interés común con la autoridad, esa situación puede prestarse a contubernio con la misma, por lo que los jueces deben ser muy sensibles para poder mantenerse al margen de ello. No hay peor influencia negativa para resolver conforme a derecho, que una autoridad beligerante que, además, cuenta con el respaldo escondido del tercero interesado. Reconozco, sin embargo, que puede haber también un litisconsorcio limpio y honorable cuando se trata de autoridades probas y litigantes honestos.

B. La autoridad responsable

No porque yo lo diga, sino en virtud de una constante sensación en el medio de la abogacía, hay que reconocer que por lo general la autoridad administrativa es ventajosa, arbitraria y llega a ser corrupta. Utilizan principios como el de la presunción de legalidad de sus actos, para perpetrar

¹⁰ Pérez-Reverte, Arturo, *El maestro de esgrima*, España, Alfaguara, 1988, p. 54.

violaciones de derechos con base en el factor sorpresa. Con la causa de improcedencia del juicio de amparo, por consumación irreparable de los actos reclamados, la autoridad juega una carrera en contra del tiempo, para cristalizar la arbitrariedad impunemente.¹¹ El panorama es aterrador. Una autoridad que “opera bien”, sorprende al particular, lo acorrala, lo hostiga, le complica la defensa y en lo que el afectado reacciona presentando su demanda, la autoridad ya ejecutó y logró que el juicio se sobresea por carecer de materia. El acto se consume y la sentencia del juez lo deja firme, con lo cual la autoridad se ufana de que ya pasó su test de constitucionalidad.

Otro ardid que utilizan las autoridades es el de confeccionar estrategias de defensa inapropiadas. Menciono inapropiadas ya que, si bien es cierto que la autoridad tiene el carácter de parte, también lo es que primordialmente a través de la solicitud de informe, se le pide que explique lo que hizo. No puede aceptarse que la autoridad, dependiendo de lo que haya planteado el quejoso en su demanda, dé razones o explicaciones distintas a las que tuvo de origen para la emisión o ejecución de los actos, es decir, le está vedado variar a su conveniencia los antecedentes, causas, fundamentos de su actuación. Se tiene que limitar a relatar lo que hizo, sin aderezar sus escritos con elementos que no sean los que generaron su acto.

Cabe mencionar que esta tendencia litigiosa de la autoridad, ha generado criterios adversos a la suspensión. Es lógico que el gobierno busque convencer a los tribunales de la Federación con argumentos que en lugar de ampliar los principios que la rigen, los acoten o compliquen. Durante la mayor parte del siglo XX vivimos con una resistencia brutal de la administración pública hacia el juicio de amparo. Ahora debe ser distinto. Hay que hacer realidad aquello de que la fuerza del Estado (jueces federales), debe ser eficaz en contra del propio Estado en sus ramas legislativa y administrativa.

C. *Juez constitucional*

Al margen de los requisitos de capacidad y conocimiento que debe tener una persona para ser juez de distrito, considero que hay otro elemento insoslayable. Lo voy a llamar “el don de la sensibilidad constitucional”. Nótese que no se trata de un requisito que pueda estar contemplado ni en la Constitución, ni en los tratados internacionales y mucho menos en las leyes ordinarias.

Se trata de un elemento cosustancial al cargo del juez, sobre todo en estos tiempos de neoconstitucionalismo. Me refiero a que la persona que tiene

¹¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002, p. 83.

sensibilidad constitucional tiene un don que no se percibe desde un punto de vista teórico, sino en la realidad, al momento de que se hace presente. Ahora bien, lo que sí es fácilmente identificable, es la actitud contraria. Esa nos la topamos a cada rato y solemos identificarlo como formalismo.¹² Lo anterior trataré de explicarlo con varios ejemplos.

a. Don Guillermo Guzmán Orozco

Fue un destacado funcionario del Poder Judicial de la Federación, en el que ocupó varios cargos hasta ser nombrado, en 1982, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Guillermo Guzman Orozco tenía el don de la sensibilidad constitucional. Veamos parte de una ejecutoria que salió de su ponencia, hablando de suspensión:¹³

...los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos, tienen el interés en el aspecto urbano, estético, de jardines, etcétera, de su colonia, pues no podría decirse —pues la Constitución no lo dice— que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético y urbanístico a su gusto, sin voz ni voto de los habitantes de la misma...

La característica que salta a la vista en este texto es que no es un lenguaje legalista. Las ideas que se expresan son de segundo orden. Sin desconocer la ley, se habla desde una perspectiva más elevada, la constitucional. Es un lenguaje sencillo, pues se entiende sin mayor esfuerzo. El enfoque que tiene, comulga con la esencia del juicio de amparo, ya que en vez de centrarse en que el quejoso cumpla con requisitos (la mayor parte de ellos de creación artificial por parte de la jurisprudencia), en lo que se enfoca es en la competencia y facultades de las autoridades. En efecto, él operaba con un pensamiento a la manera de: “veamos qué facultades tiene la autoridad para hacer lo que está haciendo”.

Don Guillermo tenía la costumbre de leer las sentencias de la Suprema Corte de Estados Unidos, que en varias épocas generó sentencias así: con argumentos de segundo orden, sin desconocer la ley, con lenguaje sencillo y enfocado en verificar la competencia y atribuciones de la autoridad para calificar el acto.

¹² Atienza, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, pp. 49-51.

¹³ Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1999, p. 76.

b. Don Manuel Gutiérrez de Velasco

Don Manuel Gutiérrez de Velasco fue nombrado ministro de nuestra Suprema Corte en 1978 y fue uno de los más destacados miembros de la judicatura nacional. Gutiérrez de Velasco hacía referencia al “aroma” de los expedientes. “Siendo juez de distrito —decía él— con la primera lectura de las demandas de amparo que a diario llegaban, se podía percibir si había méritos o simple frivolidad”. Para resolver sobre la suspensión, esa primera impresión marcaba una fuerte influencia. Nada de que si la suspensión no debe tener efectos restitutorios, o que si la suspensión no puede crear otros derechos, o que si la suspensión no procede contra actos consumados. El juez, con la lectura de la demanda tenía suficiente para sentir por dónde.

Los buenos jueces no necesitan tanta jurisprudencia (muchas veces contradictoria), ni tanta regla para resolver. Mucho menos la explicación de la regla y, así casi indefinidamente, mermando la capacidad de raciocinio del juez. Esto es lo que ha pasado con el concepto de la apariencia de buen derecho. En la jurisprudencia ha requerido tanta explicación, que algo tan simple, se vuelve oscuro e inentendible.

Pienso que el hábito de leer con cuidado una demanda de amparo y dejar que surja ese “aroma”, no es más que una explicación natural y sencilla del famoso *bonus fumi iuris* o apariencia de buen derecho, que tanto trabajo ha costado entender al interior del Poder Judicial Federal. Así analizado, no debe relacionarse de manera tan estricta con los requisitos legales de procedencia, sino tomarlo en cuenta para que en caso de conflicto entre uno de los requisitos y el concepto constitucional de lo que es la suspensión y para qué sirve, el juez pueda valorar a qué darle mayor peso, por ejemplo, si tenemos una demanda de la cual se desprende la falta de competencia de la autoridad para dictar el acto reclamado, no debe anteponerse la afectación al orden público (como requisito, hoy ya muy cuestionable), para negar suspensión. Hay forma jurídica para salvar ese aparente obstáculo legal: ponderación, control difuso, interpretación conforme, etcétera, todas son técnicas para nutrir la argumentación jurídica.

c. Otros ejemplos de juristas

Se pueden mencionar otros ejemplos de juristas, tanto jueces como académicos, que claramente tienen esa facilidad para mostrar un lenguaje jurídico de segundo orden. Dejo al lector la elección de sus preferidos. Menciono algunos que me han resultado interesantes.

Emilio Rabasa: “Ni podemos considerar la Constitución como el ídolo de piedra de gesto perdurable, de inmutable y eterna fisonomía que es un dios en las religiones sin progreso”.¹⁴

Benjamín Nathan Cardoso: “Considero que cuando se encuentra que una norma, ya debidamente probada por la experiencia, llega a ser inconsistente con el sentido de la justicia o el bienestar de la sociedad, se debe titular menos en reconocerlo francamente y en abandonarla por completo”.¹⁵

Mariano Azuela: “Nada más peligroso que la aplicación automática de un principio al que se le atribuya la intangibilidad del tabú”.¹⁶

Fernando Vega: “Dejar temporalmente sin efecto las resoluciones pronunciadas por una autoridad, o las leyes promulgadas que están en vía de ejecución, en un caso particular, tal es el fin del auto de suspensión...”.¹⁷ “El autor de una ley o de un precepto general no tiene la doble vista suficiente para abarcarlo todo, ni sus ojos son los de un Panopteo o de un Argos”.

Jesús Orozco Henríquez: “Se trata, en suma, de mirar la garantía de la tutela judicial, a la luz de una concepción total o completa de la justicia...”.¹⁸

José Ramón Cossío: “...la suspensión produce los efectos prácticos de la sentencia de amparo, aunque provisoriamente, en tanto que la sentencia lo hace de manera definitiva, pero lo que no puede hacer es nulificar el acto, porque esto sí es exclusivo de la ejecutoria”.¹⁹

El común denominador en el discurso de cada uno de los nombrados, es que tienen una concepción del orden jurídico, más allá de lo que establecen las leyes secundarias. Sus argumentos se construyen a través de categorías, principios, conceptos jurídicos, etcétera, que no tienen la limitación propia de las normas legislativas. Empezando por la Constitución y pasando a cualquier otro ordenamiento, se le da lectura en función de su significado y no meramente sobre la expresión. Así, podemos decir que sus posturas son de gran sensibilidad constitucional.

¹⁴ Rabasa, Emilio, *El artículo 14: estudio constitucional*, México, Tipografía del Progreso Latino, 1906, p. 29.

¹⁵ Nathan Cardoso, Benjamin, *La función judicial*, México, Perezniето Editores, 1996, p. 77

¹⁶ Couto, Ricardo, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ *Ibidem*, p.13.

¹⁸ Orozco Henríquez, Jesús, “Democracia, imperio del derecho y función jurisdiccional”, en Malem, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 303.

¹⁹ Engrose contradicción de tesis 255/2015, ponente José Ramón Cossío Díaz, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto en sesión del 3 de febrero de 2016, p. 31.

d. Un caso

Ahora voy a mencionar un caso que nos funciona para ver lo que no es deseable. Acude la Comisión Federal de Electricidad en solicitud de amparo, en protección de sus intereses patrimoniales. En su demanda solicita la suspensión para el efecto de que un particular colindante a una de las instalaciones de la paraestatal, no pueda ejercer una autorización para operar una estación de servicio (gasolinera). Sostuvo que el otorgamiento de la suspensión generaría un beneficio al interés público. Con la medida otorgada, el tercero interesado estaría impedido para echar a andar la estación y, con ello, quedaba a salvo la CFE de algún accidente que provocara la afectación de las plantas que controlan el suministro de energía en varias entidades federativas. Sostuvieron en la demanda, que podría ser peligroso tener en la parte de su colindancia trasera una gasolinera, ya que si algo fallaba, se podrían provocar incendios y/o explosiones.

El juez de distrito “compró” el argumento. Expuso en su otorgamiento de la suspensión que una explosión afectaría al vecino, quien es una entidad paraestatal que controla, desde ese centro, el suministro de energía eléctrica que es una cuestión de interés público.

Sin duda hay interés público en que no se afecten las funciones que, como entidad paraestatal, tiene la CFE. El problema de la resolución fueron los supuestos y las consideraciones. Consideró el juez que tratándose de venta de combustible hay riesgo de explosiones. Como respaldo de su resolución, invocó unos criterios de colegiado, referentes a los eventos sucedidos en San Juan Ixhuatepec en 1984.

El error del juez fue confundir los efectos que puede generar un accidente con gas LP, con uno con gasolina. Ésta última no genera explosiones, sino incendios. Por la distancia y las características de los inmuebles colindantes, era imposible que eventuales flamas provocaran daños a las instalaciones de la CFE, entre otras cosas, por el desnivel entre un predio y el otro. Entonces, la concesión de la suspensión a una entidad gubernamental, afectó derechos adquiridos por un particular, es decir, la suspensión le sirvió a la autoridad para afectar al gobernado. Sobra decir que el particular contaba con los permisos suficientes para operar; sin embargo, la CFE se lo impidió, por lo menos, hasta que le negaron su amparo. Ese juez no tiene el don de la sensibilidad constitucional.

e. Otro ejemplo indeseable

Un presidente de la República con ánimo de blindaje para sus políticas y programas públicos. Antes de las importantes reformas a la Constitución,

que implicaron un cambio de mentalidad para transitar de un régimen de opresión a uno con mayor sentido democrático, a la autoridad bastaba con que se incluyeran en la ley sus facultades de control. Con base en ésta, el gobierno lograba sus objetivos y no había quién le pusiera trabas.

Esa situación cambió a raíz de que el amparo contra leyes empezó a tener un mayor juego en la arena judicial, es decir, si la administración pública tenía objetivos concretos, cabildeaba con los legisladores ordinarios para que a nivel de la ley estuviera su respaldo para actuar.

Ya no es suficiente con utilizar la ley para ejecutar planes y programas oficiales, en tanto que si contradicen la Constitución, se pueden anular por un juez federal. Por ello, el Ejecutivo ahora recurre a incrustar en la Constitución aquellas cuestiones que quiera dejar fuera del control jurisdiccional. Formula una iniciativa de reforma, la somete al Constituyente permanente y cumplido el procedimiento y las mayorías necesarias, no hay posibilidad alguna de que le den marcha atrás.

Así sucedió en relación con las resoluciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (referidos en adelante, respectivamente, como el Ifetel y la Cofece). Por reforma a la fracción VII, del párrafo vigésimo, del artículo 28 constitucional, del 11 de junio de 2013, se suprimió la posibilidad de que los particulares afectados por resoluciones de dichos organismos, obtengan suspensión en tanto se tramita el juicio de amparo.

En el siglo XXI tenemos una disposición constitucional propia del gubernismo de los siglos XIX y XX. Nada más alejado del neoconstitucionalismo, en el sentido de contar con un Poder Judicial fuerte y confiable, capaz de mantener el equilibrio entre la gobernabilidad y la adecuada defensa de las libertades individuales.

Me da la impresión de que el gobierno tuvo temor de dejar en manos de los jueces federales la decisión, caso por caso, de otorgar o no la suspensión. ¿Por qué no confiar en los jueces? A pesar de que la Constitución y la nueva Ley de Amparo les reconocen amplias facultades para resolver allegándose de informes y documentos y teniendo mayores atribuciones para fallar con mayor conocimiento de causa. No bastó al gobierno la gran actuación que mostró el Poder Judicial Federal en 2009 y 2010, con el famoso caso de las licitaciones 20 y 21, a través de las cuales se licitaron las bandas 1.7 y 2.1 MHz. A pesar de que un tercero interesado se empeñó en descarrilar dichos procedimientos, mayoritariamente se negaron las suspensiones solicitadas por consideraciones hechas por los jueces y magistrados. Ese episodio fue un ejemplo de cómo este tipo de cuestiones se deben dejar en manos del Poder Judicial Federal.

Al contrario, a este respecto, hoy tenemos un panorama restrictivo para los particulares y de nula participación para los jueces en materia de suspensión. Aquellos no pueden impugnar resoluciones intermedias, tampoco pedir suspensión, con lo cual cualquier resolución de la Cofece o del Ifetel podrán ejecutarse de inmediato, salvo, en el caso de la primera, si impone multa o alguna de las sanciones ejemplares a que se refiere el precepto constitucional, caso en el cual existe una suspensión “automática” que tampoco tiene que decretar el juez. La Constitución se convirtió en ley, con los riesgos que ello implica, pues es imposible imaginar todos los casos que se vayan a dar en la realidad. Ante ello, no hay nada que hacer, el texto constitucional ató de manos a los jueces y cercenó un derecho fundamental de los particulares.

2. La jurisprudencia y los efectos restitutorios de la suspensión

Por último, me gustaría desarrollar algunas breves reflexiones en torno a la jurisprudencia que el Poder Judicial Federal ha emitido recientemente en relación con la suspensión y el efecto restitutorio de la misma. Como se sabe, la Ley de Amparo de 2013 reconoció en el segundo párrafo de su artículo 147, la posibilidad de que la suspensión se otorgue con efectos restitutorios, siempre que esto sea jurídica y materialmente posible.

En atención a este nuevo paradigma en la suspensión, el ministro José Ramón Cossío ha sostenido criterios de la máxima importancia. En ellos ha señalado que la suspensión puede producir los efectos prácticos de la sentencia de amparo y que, por tanto, en:

...la regulación originada con la reforma constitucional, carece de relevancia considerar si el acto reclamado ya fue ejecutado o si se consumó, para efectos de resolver si se concede o no la medida cautelar, porque admitiéndose la posibilidad de restablecimiento en el goce del derecho como una resolución anticipada de la tutela que se espera del juicio, lo determinante para conceder la medida debe ser la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.²⁰

Una interpretación como la anterior posiciona al juez en una situación privilegiada para resolver sobre la suspensión, ya que esta forma de entenderla, pone el acento, una vez más, y de manera específica, en la facultad

²⁰ Engrose contradicción de tesis 255/2015, *op. cit.*, p. 32. A través de ésta se concedió la suspensión en contra de un lanzamiento ejecutado.

discrecional del juez, a través de un actuar racional que atiende a los aspectos fácticos del caso concreto y no lo circunscribe a ser un simple verificador de los requisitos legales de la suspensión, dotando con este proceder a la suspensión con efectos restitutorios, de la premisa lógica que la misma figura requiere.

No obstante, me parece que una vez más la jurisprudencia emitida por diversos órganos jurisdiccionales ha intentado identificar un esquema mucho más complejo para el estudio de la suspensión con efectos restitutorios, lo que puede terminar por embrollar (como dijera R. Couto) el sistema de la medida cautelar del juicio de amparo, tergiversando por completo el sentido y fin de la suspensión. Al respecto, se ha señalado en una tesis aislada emitida específicamente en relación con la suspensión con efectos restitutorios que:

...el Constituyente ordenó que se observaran mayores requisitos para normar el juicio de ponderación y el otorgamiento de la medida, con el propósito de evitar el abuso y controlar la discrecionalidad del Juez al proveer sobre su otorgamiento, con el fin de que esa discrecionalidad no resulte en arbitrariedad, con la consecuente lesión al interés social...²¹

De lo anterior, se ha concluido que “...en el imperio de la actual [Ley de Amparo], debe regir el mismo principio de cumplimiento de todos y cada uno de los que deban satisfacerse para proveer sobre la medida cautelar”.²²

Si nos regresamos a 1956, creo que podemos convenir que una forma de interpretar la fracción X del artículo 107 constitucional y la Ley de Amparo, resulta anacrónica y regresiva. De una buena vez, aceptemos que lo que impera es el prudente arbitrio judicial para resolver sobre la suspensión.

IV. CONCLUSIONES

1. Es indispensable que los jueces de amparo tengan el don de la sensibilidad constitucional.
2. En los tiempos del neoconstitucionalismo, no es concebible una mecánica de resolución de la suspensión basada en un automatismo judicial.

²¹ Tesis IV.2o.A.63 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 4 de julio de 2014.

²² *Idem*.

3. Dicha medida cautelar, para cumplir sus fines, puede tener efectos restitutorios.
4. El Poder Judicial debe hacer una *tabula rasa*, para erradicar los criterios confusos que han embrollado lo que es sencillo de entender.
5. La apariencia del buen derecho, es una herramienta para resolver lo más apegado a la justicia del caso concreto, pero no constituye un requisito de procedencia.
6. Las determinaciones de suspensión, al ser providencia de justicia provisional, deben mantener un sano equilibrio entre las partes, de manera tal que ninguna tenga el incentivo de eternizar el juicio.
7. Para lograr lo anterior, los jueces tienen amplias facultades para fijar los términos y condiciones en que surtirá efectos la medida cautelar bajo un sano equilibrio entre gobernabilidad y protección de los derechos humanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013.
- COUTO, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1999.
- MALEM, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- NATHAN CARDOZO, Benjamin, *La función judicial*, México, Pereznieto Editores, 1996.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Democracia, imperio del derecho y función jurisdiccional”, en MALEM, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- PÉREZ-REVERTE, Arturo, *El maestro de esgrima*, España, Alfaguara, 1988.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14: estudio constitucional*, México, Tipografía del Progreso Latino, 1906.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002.

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA Y LOS LÍMITES DE LAS FACULTADES PARA MEJOR PROVEER EN EL JUICIO DE AMPARO

Eduardo MEDINA MORA I.*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Facultades o diligencias para mejor proveer*.
III. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Dado que el juicio de amparo constituye el procedimiento jurisdiccional más importante en nuestro país para la protección de los derechos fundamentales, en los últimos años, la cantidad de reclamos mediante esta vía constitucional ha aumentado de manera considerable. En tal sentido, si bien los justiciables tienen el derecho de acudir a las instancias constitucionales a defender la transgresión de sus derechos humanos, considero que ello no justifica que dicho mecanismo constitucional pueda ser utilizado para resolver problemas ficticios o hipotéticos.

En el mismo sentido, considero que la justicia constitucional tiene siempre un carácter reparador y no preventivo; por tanto, no es la vía adecuada para resolver sobre consultas o casos hipotéticos, sino que debe siempre responder a una demanda particular en la cual sea posible identificar un daño específico que sea atribuible a la actuación gubernamental y que exista una posibilidad de remediarlo.

En ese orden de ideas, la finalidad del presente ensayo es estudiar las facultades probatorias del juzgador de amparo, a efecto de exponer la manera en que resultarán de utilidad para esclarecer las circunstancias particulares del asunto pendiente de resolver y, en caso de que su resultado arroje la actualización de una causal de sobreseimiento prevista en la Ley de Amparo,

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

será la herramienta ideal para decretarlo en dicho juicio, atento a la aparición de algún hecho o situación jurídica que le impida resolver el fondo del asunto.

Finalmente, se destaca que el presente estudio no tiene como finalidad el fomento a la utilización indiscriminada de las diligencias para mejor proveer en un sentido negativo, sino la búsqueda del esclarecimiento de la *ratio iuris* de dichas facultades y, en consecuencia, su utilización para la debida resolución de los asuntos de su competencia, atento al carácter de orden público con el que cuenta las causales tanto de improcedencia como de sobreseimiento previstas para el juicio de amparo.

II. FACULTADES O DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER

1. *La importancia de la prueba en el juicio de amparo*

Todo proceso jurisdiccional se encuentra compuesto por distintas etapas, dentro de las cuales, por regla general, se encuentran: 1) la expositiva, postulatoria o polémica; 2) la probatoria o demostrativa; 3) la conclusiva; 4) segunda instancia, y 5) ejecución procesal.¹

Si bien cada una de las etapas del proceso son importantes para la debida integración del mismo, especial relevancia cobra la probatoria o demostrativa, toda vez que es la fase en la cual las partes en controversia aportan elementos de convicción al juzgador con la finalidad de acreditar sus pretensiones y, de esa manera, buscan que la sentencia que se llegue a dictar sea favorable a sus intereses.

Ahora bien, el juicio de amparo al ser un procedimiento jurisdiccional de carácter constitucional, también participa de dichas etapas, por lo que de igual manera resulta trascendente la actividad que en tal sentido lleven a cabo las partes para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado y de esa manera les sea otorgada la protección federal que solicitan.

Aunado a lo anterior, en el juicio de amparo, las partes no son los únicos facultados para allegar material probatorio, ya que en ciertos casos, el legislador ha autorizado vía normativa un papel activo al juzgador dentro del proceso, dotándolo de facultades para poder ordenar el desahogo de pruebas para el mejor conocimiento de la verdad. En ese tenor, las diligencias para mejor proveer —objeto de estudio del presente trabajo— se traducen

¹ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 6a. ed., México, Oxford, 2008, pp. 198 y 199.

en la herramienta idónea con que cuenta el juzgador para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, para despejar, en mayor medida, las dudas acerca de la verdad objetiva que pretende alcanzar y plasmar en su sentencia al resolver el litigio que es sometido a su conocimiento.

En ese orden de ideas, la importancia de la prueba en el juicio de amparo se hace patente ya que, como en todo procedimiento, es a través del material probatorio que llegue a ser desahogado que el juzgador tendrá los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento lo más apegado a la realidad, dirimiendo la controversia entre las partes y restableciendo al quejoso en el goce de su derecho humano o garantía individual violada.

2. *Concepto*

Las pruebas o diligencias para mejor proveer se traducen en la facultad con la que cuentan los jueces dentro de los procesos judiciales para, oficiosamente, ordenar la práctica o desahogo de aquellos medios probatorios que, a su consideración, son necesarios para la debida resolución de la controversia puesta a su conocimiento por las partes dentro del juicio.

En tal sentido, aquéllas se tratan de prácticas probatorias ordenadas oficiosamente por los tribunales y dirigidas a esclarecer la verdad de algún hecho controvertido. Asimismo, Juan Pico y Junoy expresa que constituyen el instrumento procesal mediante el cual se permite al juzgador civil una cierta iniciativa probatoria *ex officio* al final del proceso, justo antes de dictar sentencia.²

En ese orden de ideas, es claro que las diligencias para mejor proveer constituyen la facultad o instrumento con que cuentan los juzgadores para que, una vez desahogada la fase probatoria de las partes, en caso de no tener certeza acerca de los hechos relativos a la controversia que está por resolver, se pueda allegar de nuevos elementos u ordenar la realización de acciones adicionales para esclarecer los mismos y, de esa manera, poder dictar su resolución lo más justa y apegada a la realidad.

3. *Fundamento legal*

Los dispositivos legales que nos permiten concluir la aplicabilidad de las diligencias para mejor proveer al juicio de amparo lo constituyen los ar-

² Pico y Junoy, Juan, “Las diligencias para mejor proveer en el proceso civil: entre el ser y el deber ser”, *Debate procesal civil. Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán*, Michoacán, núm. 3, 1999, p. 2.

títulos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento jurídico que resulta aplicable de forma supletoria a la Ley de Amparo. Dichas normas jurídicas autorizan al juzgador de amparo para ordenar la comparecencia o la exhibición, según corresponda, de cualquier persona o documento, ya sea parte, tercero o pertenezca a alguno de ellos, para la investigación de la verdad, sin más límites que los medios probatorios que se ordenen desahogar estén reconocidos por la ley y estén relacionados de manera directa e inmediata con los hechos controvertidos.

Asimismo, se precisa que los juzgados o tribunales de amparo no tienen límites en cuanto al tiempo para ordenar el desahogo y aportación de las pruebas que juzguen indispensables para esclarecer los hechos y formar su convicción respecto del contenido de la litis sometida a su conocimiento, destacando que no rigen para ellos los límites y prohibiciones que, en materia de prueba, se encuentran establecidas para las partes.

Finalmente, en el artículo 80 del código procesal aludido, se autoriza a los tribunales de amparo para decretar, en cualquier momento, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria que se hubiere llevado a cabo por las partes, siempre que el juzgador lo estime necesario y sea pertinente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. Se ordena que en la práctica de esas diligencias, los juzgadores de amparo actúen como lo estimen procedente, con la finalidad de siempre obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su igualdad.

4. *Notas características y naturaleza jurídica*

Las diligencias para mejor proveer se tratan de prácticas probatorias ordenadas oficiosamente por los tribunales y dirigidas a esclarecer la verdad de algún hecho controvertido; destacando que sus características esenciales son las siguientes: 1) son actos de instrucción; 2) surgen de la iniciativa del órgano jurisdiccional; 3) con ellas se busca la verdad, y 4) los nuevos hechos deben ser pertinentes, influyentes y necesarios o convenientes.³

Asimismo, Guasp señala que su caracterización puede desprenderse también de ciertas notas negativas, como son: 5) que no deben utilizarse para igualar la situación de las partes; 6) que tampoco deben ser utilizadas

³ Lara Chagoyán, Roberto, *op. cit.*, p. 87.

para remediar su descuido o impericia, y 7) que los hechos que con ellas se obtengan no deben ser constitutivos de la pretensión de alguna de las partes.⁴

Por otra parte, en cuanto a su finalidad, podemos manifestar que su fin último es mejorar la administración de justicia. A partir de lo anterior, se pueden advertir dos fines próximos: uno de tipo objetivo y otro de tipo subjetivo. El primero consiste en optimizar el proceso, ya que las medidas buscan precisamente una decisión más acorde con la realidad de la controversia planteada, es decir, que el resultado sea más acertado. De acuerdo con el segundo de los fines, dichas figuras jurídicas se encuentran encaminadas a lograr la convicción del juez sobre el material probatorio; con ellas, es posible despejar las dudas que pueda tener antes de dictar la sentencia,⁵

Asimismo, tomando en cuenta la regulación actual, es importante precisar que el objeto de las diligencias para mejor proveer puede consistir en cualquier tipo de medio probatorio, tal como se desprende del contenido del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En este sentido, se precisa que las diligencias para mejor proveer pueden ser realizadas en cualquier momento del proceso, aunado al hecho de que para el juzgador de amparo no rigen las limitaciones y prohibiciones en materia de prueba establecidas en relación con las partes en las leyes aplicables, así como en el propio Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a los casos en que las diligencias para mejor proveer pueden ser ordenadas, la respuesta debe ser coherente con la necesidad epistemológica apuntada, es decir, las mismas se deben ordenar de manera discrecional, cuando al analizar los elementos del caso con los que cuente el juzgador, exista una duda razonable que debiera o sea necesario despejarse para su debida resolución.

Tomando en cuenta todo lo anterior, considero que la naturaleza jurídica de las diligencias para mejor proveer constituyen verdaderas *facultades procesales discrecionales* con las que cuenta el juzgador para ordenar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que considere que los elementos aportados en el proceso por las partes, son insuficientes para la debida resolución del mismo o cuando se generen dudas en cuanto a algún punto específico de los presupuestos procesales o de fondo que sea necesario para el esclarecimiento de la verdad.

Lo dicho, ya que no se puede considerar que dichas medidas puedan tener la naturaleza de obligaciones o cargas procesales, ya que éstas constituyen acciones que deben llevarse a cabo en el proceso y que, en caso de no

⁴ *Ibidem*, pp. 87 y 88.

⁵ *Ibidem*, p. 88.

realizarlas, son en perjuicio del sujeto procesal que omitió realizarlas. En tal contexto, es claro que si el juzgador cuenta con el margen de discrecionalidad para ordenarlas, no se encuentra obligado a hacerlo, aunado al hecho de que en caso de no decretarlas, dicha situación no menoscaba su obligación constitucional de impartir justicia a través del dictado de su sentencia, limitándose a resolver con el material probatorio aportado por las partes y que se encuentre agregado al sumario.

Consecuentemente, al ser el juzgador el rector o director del proceso y no tener interés alguno en fallar en favor de una u otra parte, su único compromiso se erige con la verdad, procurando en todo momento que su resolución sea emitida conforme a derecho y de la manera más apegada a la realidad.

5. *Tratamiento jurisprudencial por parte de la SCJN*

En la resolución del amparo directo 5627/1963, la Cuarta Sala del alto tribunal estableció que el objetivo de dichas medidas era el de proporcionar a la autoridad laboral un acopio mayor de datos, sin que fuera factible admitir que un representante, ya sea del capital o del trabajo, las solicitara, toda vez que ello desnaturalizaría las mismas al estar encaminadas a favorecer el interés de una de las partes.⁶

En la Séptima Época, la referida Cuarta Sala, al resolver diversos juicios de amparo, estableció jurisprudencias en las que definió que: 1) las diligencias para mejor proveer debían tender al esclarecimiento de los hechos controvertidos que no han llegado a dilucidarse con toda precisión dentro del juicio laboral, y no las que debieron ser aportadas por las partes, ya que dichas omisiones y negligencia no pueden ser subsanadas por los integrantes del tribunal, y 2) que el hecho de que dichas medidas se encontraban previstas en ley, no era razón suficiente para decretarlas, pues dicha previsión sólo contenía una facultad de que se hallaba investido el órgano jurisdiccional.⁷

En la misma época, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver distintos asuntos de su competencia, emitió los siguientes criterios: 1) que el juzgador tenía las más amplias facultades para

⁶ Tesis aislada, “DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER, OBJETO DE LAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, vol. LXXXIV, p. 18.

⁷ Jurisprudencia, “PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER EN MATERIA DE TRABAJO”, *Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta*, Séptima Época, vol. 151-156, p. 197; jurisprudencia, “DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER, EN MATERIA DE TRABAJO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 151-156, p. 120.

mandar traer a la vista cualquier documento que le sirviera para esclarecer los derechos de las partes, de manera que si en la segunda instancia se admitía como prueba para mejor proveer la documental ofrecida extemporáneamente por los demandados, con ello no se infringía el principio de igualdad, porque el término para rendir pruebas sólo era obligatorio para las partes, y 2) que la facultad que tiene el sentenciador para allegarse de pruebas para mejor proveer constituye una prerrogativa que la ley le confiere, por lo que al no ejercitarla, su conducta no era violatoria de garantías individuales.⁸

El Pleno del alto tribunal, al dictar sentencia en el recurso de reclamación en la controversia constitucional 11/1995, puntualizó que, tratándose de controversias constitucionales, el ministro instructor podría decretar pruebas para mejor proveer “en todo momento”, es decir, desde el inicio del periodo de instrucción y hasta el dictado de la sentencia, precisando que dicha facultad no estaba condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y, por tanto, tal poder implicaba tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes o que no provengan de éstas, con tal de que condujera al conocimiento de los hechos controvertidos.

Asimismo, concluyó que podía válidamente requerir a las partes para que proporcionaran los informes o aclaraciones que se estimaran necesarios para la mejor resolución del asunto, estableciéndose como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, tomando en cuenta que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en un procedimiento constitucional de esa naturaleza, no debía quedar sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus intereses.⁹

Años más tarde, el propio Pleno del tribunal al emitir sentencia en el recurso de reclamación 128/2002, derivado de la controversia constitucional 39/2001, al interpretar la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció un criterio importante en cuanto a la temporalidad en que pueden ser decretadas las diligencias para mejor proveer, refiriendo que la expresión “en todo tiempo”, implicaba cualquier etapa del procedimiento de

⁸ Tesis aislada, “PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 151-156, p. 273; jurisprudencia, “PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER, FACULTAD DEL JUZGADOR PARA ADMITIRLAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, séptima época, vol. 199-204, p. 51.

⁹ Tesis aislada P. CX/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, noviembre de 1995, p. 85.

las controversias constitucionales, es decir, desde la admisión de la demanda hasta el momento en que el ministro instructor sometiera a consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo, precisando que aun ocurrido lo anterior, si dicho ministro consideraba necesario recabar y desahogar alguna prueba, podría ordenarlo de oficio.¹⁰

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 360/2009, al interpretar las diligencias para mejor proveer en el procedimiento contencioso administrativo, estableció que la facultad de ordenar su práctica no entrañaba una obligación, sino una potestad de la que el magistrado instructor podía hacer uso libremente, sin llegar al extremo de suplir a las partes en el ofrecimiento de pruebas, pues ello sería contrario a los principios de equilibrio procesal e igualdad de las partes que deben prevalecer en toda controversia.¹¹

Adicionalmente, determinó que si bien era cierto que el referido magistrado tenía la potestad de acordar la exhibición de cualquier documento que tuviera relación con los hechos controvertidos o de ordenar la práctica de cualquier diligencia para un mejor conocimiento de los mismos, ello no debía interpretarse en el sentido de liberar a la parte actora de su obligación de demostrar su acción, ni la de perfeccionar las aportadas deficientemente para ese mismo efecto, sino que tal facultad se refería a que se podía solicitar la exhibición de cualquier prueba considerada necesaria para la correcta resolución de la cuestión planteada.¹²

Para concluir, tal como lo refiere Lara Chagoyán,¹³ es importante destacar una serie de casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que ha hecho uso de las diligencias para mejor proveer. En tales asuntos, se plantearon cuestiones de carácter científico o tecnológico, mismas que se encontraban fuera de la órbita del conocimiento de los ministros, por lo que quedó plenamente justificado el uso de tal figura.

El primero de ellos fue el Amparo en Revisión 2146/2005, fallado por el tribunal Pleno el 27 de febrero de 2007, en el que se declararon inconstitucionales las normas contenidas en la fracción IV del artículo 24 y la fracción XLV del artículo 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, mismo que tuvo gran relevancia dado que la información obtenida de diligencias para mejor proveer fue utilizada para

¹⁰ Jurisprudencia P./J.37/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 906.

¹¹ Jurisprudencia 2a./J.29/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 1035.

¹² *Idem*.

¹³ Lara Chagoyán, Roberto, *op. cit.*, pp. 112-116.

resolver el problema central de dicho asunto, consistente en determinar el posible estado de “inutilización” de los miembros de las Fuerzas Armadas que en las pruebas analíticas hubieran sido confirmados como portadores del VIH.

Asimismo, otro asunto que resultó de especial relevancia en el que fueron utilizadas diligencias para mejor proveer fue la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, misma que fue resuelta por el tribunal Pleno en sesión del 28 de agosto de 2008. En dicho asunto se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal, así como la adición de otros más a la Ley General de Salud para el Distrito Federal, normas que esencialmente regulaban la despenalización del aborto durante las primeras 12 semanas de gestación.

En este caso, se solicitó informes, pruebas y estudios de carácter ético, moral, filosófico, científico y legal sobre el momento a partir del cual empezaba la vida humana y el momento a partir del cual debía protegerse dicho bien jurídico por el Estado, todo ello con fundamento en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, actual fundamento de las multicitadas medidas para mejor proveer.

Atento a lo expuesto a lo largo del presente apartado, resulta evidente que la interpretación de las diligencias para mejor proveer que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido constante, reiterando su contenido tradicional expuesto y, en el caso de sus límites, ha emitido criterios expansivos, ya que ha permitido que dichas medidas no se encuentren sujetas únicamente a las pruebas que dentro del procedimiento hayan aportado las partes, sino que ha autorizado que el juzgador pueda ordenar el desahogo de pruebas que, aunque relacionadas con la litis, no hubieren sido propuestas, siempre que sean necesarias para esclarecer los hechos constitutivos de la controversia, atendiendo en todo momento a la naturaleza del procedimiento en que se encuentre actuando.

6. Límites

Si bien las diligencias para mejor proveer son facultades discrecionales con las que cuenta el juzgador dentro del proceso, ello no implica que las mismas puedan ser utilizadas de manera indiscriminadas por el mismo y que no estén sujetas a límite alguno.

Lo anterior se dice, ya que si bien los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles dan un amplio margen de actuación al juzgador de amparo para ordenar la práctica, repetición o ampliación de

cualquier diligencia probatoria, ello no constituye que la ley le otorgue carta abierta para que el mismo, arbitrariamente, pueda traer al cúmulo probatorio del litigio sometido a su consideración cualquier prueba sin justificación alguna.

El primer límite que encontramos previsto en el primer párrafo, del artículo 79, del Código Federal de Procedimientos Civiles, consiste en que los medios de prueba que pueden ser ordenados por el juzgador deben cumplir los siguientes requisitos: *a)* estar reconocidos por la ley y *b)* tener relación inmediata con los medios controvertidos en el litigio.

Considero que tales restricciones son adecuadas ya que en caso de permitirse el desahogo de pruebas no reconocidas por la ley se generaría inseguridad jurídica a las partes respecto al origen de las que pudieran ser traídas oficiosamente al cúmulo probatorio, aunado al hecho de que no existiría certeza en cuanto al procedimiento de desahogo y valoración de las mismas en la sentencia que se llegara a emitir. Asimismo, el segundo límite referido, a mi juicio, es justificable si tomamos en cuenta que a ningún resultado práctico se llegaría en caso de que sea ordenado el desahogo de pruebas no relacionadas con la litis, ya que dicha acción, además de ser ociosa por no contribuir al esclarecimiento de los hechos controvertidos, retrasaría injustificadamente la impartición de justicia, misma que de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 17 de la carta magna, debe ser pronta y expedita.

El segundo límite normativo que advierto consiste en que en la práctica de las diligencias para mejor proveer, si bien el juzgador podrá obrar como lo estime procedente, debe evitar a toda costa lesionar los derechos de las partes procurando en todo su igualdad.

Tal restricción resulta conforme al artículo 1o. constitucional, ya que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que constituye un mandato ineludible para el juzgador dentro del proceso ya que, si bien la búsqueda de la verdad es la finalidad del mismo, ello no puede interpretarse en el sentido de dejar a su arbitrio la realización de cualquier acción que resulte lesiva o nociva de los derechos humanos de alguna de las partes; aunado al hecho de que tampoco se puede ignorar el principio judicial de imparcialidad, el cual dispone que el juzgador no puede mejorar o corregir la deficiencia que hubiere cometido el actor o demandado en el periodo instructivo del litigio, sino que el medio de prueba que sea ordenado debe tener como finalidad esclarecer las dudas que le hubieren surgido en el referido periodo, siempre encaminado a dictar una sentencia justa y

apegada a la realidad y no con el propósito de favorecer a alguna de las partes.

Finalmente, la última restricción consiste en el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, el cual a pesar de no estar expresamente previsto en las normas que regulan la facultad discrecional en análisis, al informar a todo nuestro sistema jurídico no puede ser pasado por alto. Es así, ya que si bien las diligencias para mejor proveer constituyen facultades discrecionales, el juzgador debe obligatoriamente fundar y motivar el uso de las mismas, ya que de lo contrario, su ejercicio se traduciría en arbitrario al no expresar las razones que justifican o lo motivan a ordenarlas, acción que se encuentra prohibida a todas las autoridades dentro de nuestro sistema constitucional.

7. *Sobreseimiento*

Una vez expuesto el marco teórico de las diligencias para mejor proveer, corresponde abordar el efecto práctico que las mismas podrían representar para el juzgador de amparo para que, una vez practicadas, del resultado de las mismas se pueda advertir la actualización de una causal de sobreseimiento que pudiera generar la actualización de un impedimento para emitir un pronunciamiento de fondo en la acción constitucional promovida por el quejoso.

Ahora bien, tal como se desprende de los artículos 62, 64 y 65 de la Ley de Amparo, se destaca que el estudio de la procedencia del juicio es un tópico que debe ser analizado por el juzgador constitucional de oficio, previo a dictar la sentencia correspondiente.

En tal sentido, considerando que el resultado de las diligencias para mejor proveer tienen como finalidad el aportar nuevos elementos de convicción al juzgador para el esclarecimiento de los hechos en controversia, es claro que los mismos, en ciertos casos, podrán evidenciar la actualización de alguna de las causales previstas en el artículo 64 de la Ley de Amparo, generando que el juzgador la tome en cuenta a fin de decretar el sobreseimiento del juicio, sin poder emitir el pronunciamiento de fondo que es pretendido por el quejoso.

Es así, ya que la *ratio iuris* de la figura jurídica del sobreseimiento consiste esencialmente en que, previo a que sea emitida la sentencia de amparo, se presente una situación que imposibilite o haga ocioso tal pronunciamiento. De conformidad con lo expresado, considero que no resulta injustificado que el juzgador haga uso de las facultades para mejor proveer con la fina-

lidad de cerciorarse que en el juicio de amparo que está por resolver, no se actualice alguna causa que pueda generar el sobreseimiento del mismo.

Además de que su estudio es oficioso por disposición constitucional y legal, dicha acción contribuye a la correcta, adecuada y pronta administración de justicia si se toma en cuenta que, atento a la importancia que tiene el juicio de amparo en nuestro sistema jurídico, el juzgador constitucional debe ocuparse de resolver los casos sometidos a su consideración en los que efectivamente pueda generar un beneficio directo e inmediato al quejoso, contrarrestando los efectos nocivos que el acto de autoridad reclamado le pudiera estar causando al quejoso; función que se ve menoscabada si la atención del mismo no reportara un efecto positivo al quejoso, tal como acontece en los casos donde se actualiza alguna causa de sobreseimiento.

Es importante mencionar que dicha facultad no debe ser utilizada de forma indiscriminada por el juzgador de amparo con la finalidad de negar el acceso a la justicia a los quejosos, sino que debe ser utilizada de forma *excepcional* sólo en los casos en que, de la secuela procesal del juicio, existan dudas fundadas en cuanto a la acreditación de los presupuestos procesales o la actualización de alguna situación, relacionada o no con las partes, que impida que la sentencia que se pudiese llegar a dictar tenga un efecto positivo directo e inmediato en el quejoso.

De acuerdo con lo anterior, considero que los juzgadores de amparo, además de observar los límites anteriormente apuntados, deben ser responsables, escrupulosos y cuidadosos al momento de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer, ya que el abuso o su uso indiscriminado podrían generar la obstaculización y denegación de justicia a casos que en realidad ameriten la protección constitucional solicitada.

8. El papel del juez constitucional y el activismo judicial

En congruencia con lo expuesto, es claro que el papel que desempeña el juez constitucional al conocer y resolver los juicios de amparo son de vital importancia, ya que dicho procedimiento constituye el mecanismo de control constitucional más importante en nuestro país, a través del cual las personas pueden solicitar la protección de sus derechos humanos en contra de actos de las autoridades que los transgredan.

En tal sentido, considero que la postura tradicional de los juzgadores como un sujeto pasivo no debe ser sostenida, pues la justicia constitucional actualmente demanda la existencia de jueces proactivos y comprometidos con la impartición de justicia para resolver de manera pronta, completa y

expedita los juicios de amparo, haciendo uso, en caso de ser necesario, de todas sus facultades para alcanzar la verdad de los hechos controvertidos, para lo cual será de gran utilidad las diligencias para mejor proveer.

Finalmente, destaco que es imperiosa la necesidad de contar con jueces que no sólo sean rectores del procedimiento, sino que lo sepan utilizar adecuadamente, haciendo uso racional de las facultades que tienen a su alcance con miras a tener un conocimiento pleno de la litis en los asuntos que se le presenten, para poder emitir sus sentencias con un perfecto conocimiento de los hechos, encontrando su legitimidad en el apego a las normas que rigen el procedimiento y a la verdad que aspira alcanzar.

III. CONCLUSIONES

Las diligencias para mejor proveer son la herramienta idónea del juzgador para el esclarecimiento de los hechos, despejar sus dudas acerca de la verdad objetiva que pretende alcanzar y plasmar en su sentencia.

En materia de amparo, las diligencias para mejor proveer son aplicables con fundamento en el Código Federal de Procedimientos Civiles; destacando que dichas normas autorizan al juzgador a ordenar el desahogo de cualquier prueba para la investigación de la verdad, sin límites en cuanto a su temporalidad y sin las prohibiciones que rigen para las partes en materia probatoria, con las restricciones consistentes en que los medios probatorios que se ordenen desahogar estén reconocidos por la ley y relacionados con los hechos controvertidos.

En cuanto a su naturaleza jurídica, las diligencias para mejor proveer constituyen facultades procesales discrecionales del juzgador para ordenar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que considere que los elementos aportados por las partes son insuficientes para la resolución del mismo o cuando tenga dudas en relación con algún punto específico de los presupuestos procesales o de fondo que sea necesario para el esclarecimiento de la verdad.

Tomando en cuenta los pronunciamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es dable concluir que la interpretación de la figura en análisis ha sido constante, reiterando su contenido tradicional; sin embargo, en el caso de sus límites, ha permitido que dichas medidas no se encuentren sujetas a las pruebas que hayan aportado las partes, sino que ha autorizado que el juzgador pueda ordenar el desahogo de pruebas que, aunque relacionadas con la litis, no hubieren sido propuestas, siempre que sean necesarias para esclarecer los hechos controvertidos, atendiendo a la naturaleza del procedimiento en que sean decretadas.

Se advierten tres restricciones al juzgador de amparo para ejercitar sus facultades para mejor proveer, las cuales considero son adecuadas y proporcionales para limitar la discrecionalidad y amplitud de las mismas, toda vez que son coherentes con el fin perseguido por la figura jurídica en estudio y conformes con nuestro sistema constitucional.

Atento a que el resultado de las diligencias para mejor proveer puede arrojar nuevos elementos de convicción al juzgador para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, pues a través de aquéllos se podrá evidenciar la actualización de alguna de las causales de sobreseimiento, generando que no se pueda emitir el pronunciamiento de fondo pretendido por el quejoso.

Dicha facultad no debe ser utilizada de forma indiscriminada para negar el acceso a la justicia, sino que debe ser ejercitada de forma *excepcional* sólo en los casos en que existan dudas en cuanto a la acreditación de los presupuestos procesales o la actualización de alguna situación que impida que la sentencia que se llegare a dictar tenga un efecto positivo en la esfera jurídica del quejoso.

Finalmente, ya que la realidad y el derecho son dinámicos, el juzgador constitucional debe ser sensible y receptivo ante el contexto fáctico en el que se desarrolla, por lo que debe convertirse en protagonista del proceso, buscando siempre la verdad como finalidad principal y como ideal que lo inspire en cada asunto del que conozca, precisando que su compromiso sea con el valor apuntado, evitará favorecer a algunas de las partes y le permitirá cumplir a cabalidad con su función de verdadero impartidor de justicia.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO

Emma MEZA FONSECA*

SUMARIO: I. *Concepto de suplencia de la queja deficiente.* II. *Ámbito de aplicación de la suplencia de la queja conforme a la Ley de Amparo.* III. *La suplencia de la queja deficiente en materia penal tratándose de personas morales de carácter privado y oficiales.* IV. *Suplencia de la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido del delito en el amparo directo y en el recurso de revisión como tercero interesado.*

I. CONCEPTO DE SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

El primer antecedente de la institución de la suplencia de la queja se encuentra consagrado en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857. Apareció el 14 de diciembre de 1882, en el capítulo VII, denominado “Las sentencias de la Suprema Corte”. En el artículo 42 se decía que tanto ese tribunal como los juzgados de distrito en sus sentencias podrían suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada y otorgar el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda.¹

La suplencia de la queja deficiente, como base constitucional de nuestro juicio de amparo, es la antítesis del principio de estricto derecho y faculta al juzgador de amparo para centrar el objeto del proceso en la consecución de la verdad histórica de los hechos, en beneficio del quejoso, aportando para tal efecto “conceptos de violación” o “agravios” no alegados por aquél o por el recurrente.²

* Magistrada del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

¹ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, México, 1887, t. XVI, p. 400.

² Martínez García, Hugo, *El nuevo juicio de amparo en México*, México, Rehtikal, 2014, p. 171.

Juventino V. Castro define la suplencia de la queja, en los términos siguientes:

Es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y requisitos constitucionales conducentes.³

Por su parte, Ignacio Burgoa, respecto a la suplencia de la queja deficiente, nos dice “que implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados”.⁴

La suplencia de la queja es una institución procesal que se justifica por la necesidad de equilibrar el proceso, especialmente cuando se trata de favorecer a determinados sectores de la sociedad históricamente desventajados.

El objetivo de la suplencia es la búsqueda del equilibrio procesal; la finalidad de nivelación previa a resolver la cuestión planteada, mediante la cual el juez puede realizar los ajustes necesarios, en la medida de las posibilidades del caso, con la finalidad de que las partes en el litigio puedan acceder al mismo de una forma más equitativa y, por ende, más justa, en relación con el momento en que acudieron al proceso.

Por lo anterior, la suplencia de la queja está sujeta a una racionalidad: la búsqueda de la igualdad procesal, que es uno de los más importantes principios procesales.

En el proceso penal, la igualdad procesal se conoce como “igualdad de armas”, y supone la existencia de un mandato según el cual cada parte del proceso penal debe poder presentar su caso bajo unas condiciones y garantías judiciales que permitan equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal de tal manera que no se genere una posición sustancialmente desventajosa de una de las partes frente a la otra, como la que de hecho se presenta entre el acusador (Ministerio Público) y el acusado, a favor del primero y en detrimento del segundo.

Este principio impera no sólo por la posibilidad de contender frente a la otra parte en igualdad de condiciones, sino también por procurar la participación del acusado en el proceso, en condiciones que enmienden el desequilibrio entre los medios de que dispone éste, así como el Ministerio

³ Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 347 y 348.

⁴ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1968, p. 299.

Público, los cuales son claramente superiores. De ahí que dicho principio supone entonces que la carga probatoria del acusador es proporcional a sus medios, y que las reglas de ejercicio del principio contradictorio, en virtud de esa carga, buscan equiparar la participación en el proceso penal, tanto optimizando lo más posible las garantías de defensa como incrementando la exigencia del cumplimiento de la labor probatoria del acusador.

Los ajustes que deben hacerse a la suplencia de la queja los determina previamente el legislador democrático, esto es, no son una actividad que el juzgador pueda hacer sin limitaciones o sin seguir alguna pauta preestablecida. La racionalidad de la suplencia, basada en el principio de igualdad procesal, queda en la mayoría de los casos advertida previamente por el legislador; por ello es menester que el juez se ajuste a ella, a menos que advierta una absurda implementación legal al respecto.

La figura jurídica de la suplencia de la queja se consolidó con el propósito de que se liberara a los quejosos de la obligación de ser expertos en tecnicismos jurídicos cuando estuvieran expuestos a perder su libertad o sus derechos patrimoniales en los casos siguientes:

- a) Por desconocimiento de los rigorismos de la técnica del derecho.
- b) Porque no dispusieran de los medios económicos suficientes para un eficiente asesoramiento profesional.
- c) Se trate de determinados sectores de la población que se encuentren en desventaja (ejidatarios, comuneros, indígenas, trabajadores, menores de edad, incapaces, acusados por la comisión de delitos o de los sujetos pasivos).
- d) Lo anterior, bajo el principio de dar un tratamiento distinto en un mismo asunto a quienes por alguna situación especial no se encuentran en condiciones de hacer valer correctamente sus derechos de aquellos que pueden ejercerlos plenamente.
- e) Dichas situaciones llevan al Estado a acudir en su auxilio para lograr que su defensa se ajuste a las exigencias legales, para brindarles mayor protección, convirtiendo así el juicio de amparo en un instrumento más eficaz.

Por tanto, la suplencia de la queja deficiente se ha creado en auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajuste a las exigencias de la técnica jurídica requerida para proceder al análisis constitucional de los actos que produjeron una afectación a los derechos fundamentales de los solicitantes de la protección constitucional.

Es menester precisar que en términos del artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, la ley proveerá los términos y condiciones para que opere la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Por tanto, dicha institución no se eleva al rango de derecho constitucional que favorezca a todos los quejosos; será la ley y, en su caso, el intérprete judicial quien establezca los supuestos en que ésta proceda.

El artículo 79 de la Ley de Amparo regula la suplencia de la queja en el juicio a que alude dicha legislación. En principio lo hace a favor del quejoso, puesto que es la única parte desventajada en la litis constitucional. Obviamente, no habría podido dirigirse a la autoridad responsable o al tercero, porque de entrada ninguna de las dos partes se encuentra en desventaja en relación con el quejoso.

En ese sentido, el precepto señalado refiere:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal:

a) En favor del inculcado o sentenciado; y

b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria:

a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la con-

traversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

De la transcripción anterior se advierte que todas las fracciones están dirigidas a la parte quejosa y no al tercero, lo cual responde a que el quejoso es la parte desventajada en el juicio de amparo, pues el tercero interesado comparte intereses con la autoridad responsable.

De lo anterior se advierte que el quejoso, la autoridad responsable y el tercero interesado (en materia penal la víctima u ofendido) comparten el carácter de partes, pero su oposición o rol en el litigio constitucional es realmente diferente, ya que la litis constitucional se lleva a cabo entre la parte quejosa y la autoridad responsable, cuyos intereses naturalmente son opuestos; pero el tercero no tiene un interés autónomo opuesto al de las otras partes, pues su interés coincide, al menos en parte, con el de la autoridad responsable en el juicio de amparo.

Por tanto, la suplencia de la queja deficiente inicia en el momento en que comienza la litis constitucional entre la parte quejosa y la autoridad responsable, y se dirige naturalmente al quejoso, precisamente para buscar el equilibrio procesal o la igualdad de armas que el legislador supone alterado.

Desde el ámbito de las víctimas u ofendidos del delito que son parte en el proceso penal, en virtud del nuevo enfoque constitucional que ha brindado equilibrio entre sus derechos fundamentales y los de los acusados, se extendió esa figura a los afectados del delito, construyendo así un paso más hacia la búsqueda de la justicia como fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional. De ahí que el texto expreso del artículo 79, fracción III, inciso b, de la Ley de Amparo, supone que el acto reclamado en el juicio de amparo exigirá un examen constitucional amplio que verifique si existió o no afectación a los derechos fundamentales que les asisten a las víctimas u ofendidos como partes en el proceso penal y que los hubiera colocado en un estado de indefensión.

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA CONFORME A LA LEY DE AMPARO

El ámbito de aplicación abarca las hipótesis señaladas en el artículo 79 de la Ley de Amparo, de manera obligatoria y no discrecional, y en lo que atañe a los conceptos de violación o a los agravios que se hacen valer por el quejoso o recurrente.

En materia agraria es de mayor alcance, en cuanto a que no sólo abarca los conceptos de violación y agravios, sino también a las exposiciones, comparecencias y alegatos, como lo dispone el numeral 79, fracción IV, incisos *a* y *b*, de la Ley de Amparo.

Respecto a otras materias, el precepto 79, fracción VI, indica que la suplencia de la queja deficiente es procedente cuando se advierta que hubo contra el quejoso o recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

La regulación establecida en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, faculta al juzgador de amparo para suplir la deficiencia de la queja en materias diversas a las que el propio numeral prevé, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta en la controversia del amparo, no resuelta en el procedimiento de origen, que afecte al quejoso o recurrente, aun ante la ausencia de concepto de violación o agravio al respecto, ya que revela la intención del legislador de no permitir que una de las partes se beneficie a costa de la indefensión de su contraria, como consecuencia de una actuación ilegal de la autoridad, permitiendo al juez, ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate, lo cual es congruente con el artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que si bien la reforma del artículo 1o. constitucional, del 10 de junio de 2011, implicó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable del orden constitucional a la persona —principio pro persona—, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma citada, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica de la suplencia de la queja, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional.

Bajo esa directriz, se advierte que los artículos 7o. y 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran la igualdad, en su acepción universal, que debe existir entre todas las personas, sin distinción alguna. Ahora bien, el principio de suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas; por ello, dicha institución debe analizarse desde la perspectiva constitucional y legal nacional, y es en función de ese examen interno como debe contrastarse si efectivamente tal principio satisface el mandato universal de igualdad, o si existe una justificación razonable en la distinción de trato que respecto de ciertas personas o grupos establece el artículo 79 de la Ley de Amparo.

III. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES DE CARÁCTER PRIVADO Y OFICIALES

De los artículos 1o. constitucional y 79, fracción III, inciso *b*, de la Ley de Amparo, así como lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1/2015,⁵ se advierte que todos los gobernados, incluidas las personas morales de índole privada, gozarán de los derechos fundamentales. Ahora bien, si estas últimas ostentan la calidad de víctimas u ofendidos del delito, tienen a su alcance todas las prerrogativas legales y jurisprudenciales para hacer valer sus derechos y para promover, por sí, los medios legales a su alcance.⁶

Por otra parte, partiendo de ponderar la necesidad de brindar equidad procesal entre las partes, siendo que el indiciado ya cuenta con dicho beneficio a su favor, sin que corresponda a los juzgadores prejuzgar o determinar *a priori* si todas las personas morales privadas cuentan con el patrimonio suficiente para hacerse llegar un debido asesoramiento profesional, o que están en amplias condiciones de ejercer sus derechos y que conocen los rigorismos de la técnica legal para sostener una postura contraria y negarles acceso a dicho beneficio, pues en algunos casos el procesado incluso podría tener mayor capacidad económica y defensiva que la víctima u ofendido, por lo

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, marzo de 2015, t. I, p. 117.

⁶ Jurisprudencia 70/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, libro 16, marzo de 2015, t. I, p. 848.

que la posible afectación patrimonial de ésta no es suficiente para descartar la suplencia de la queja a su favor, ni siquiera por el tipo de intereses que pudieran estar en juego en el proceso penal, por ejemplo.

Sobre la base de que por disposición constitucional el referido precepto 79, fracción III, inciso *b*, de la Ley de Amparo, establece que el beneficio de la suplencia de la queja deficiente opera en favor del ofendido o víctima del delito, cabe señalar que el mencionado numeral no establece quiénes pueden ser las personas a las que les asiste el referido beneficio.

En dicho contexto, dado que las personas morales de carácter privado están bajo igualdad de condiciones con la parte quejosa, se debe aplicar a su favor la suplencia de la deficiencia de la queja, pues lo que se protege de manera primordial es su derecho de defensa cuando se encuentran frente a determinaciones que afectan el diverso derecho a la reparación del daño y el equilibrio de derechos entre el inculpado y la víctima u ofendido como partes del proceso penal.

Por otra parte, dado que con la introducción de la suplencia de la queja en favor de la víctima u ofendido se pugnó por un equilibrio procesal entre las partes, pues era necesario dar respuesta a la demanda social de impunidad y a los efectos del delito de los sujetos que lo resienten, por lo que constituye una especie de medio de compensación por esas afectaciones, tratándose de personas morales oficiales, las situaciones de vulnerabilidad antes señaladas no las puede compartir el Estado, aun cuando actúe en un plano de coordinación con los gobernados dentro de un proceso, puesto que jamás pierde su naturaleza pública; aun cuando actúe como parte ofendida, ya que en todo momento cuenta con la estructura técnica y económica para proveerse del suficiente asesoramiento profesional. Ello, con independencia de que el Estado, cuando actúa en su faceta de supraordinación, es creador del derecho, y por ello no puede aducir su desconocimiento en perjuicio de sus intereses cuando le corresponde integrar una relación procesal a nivel de coordinación; de ahí que resulta contradictorio que el Estado se autoaplique dicha figura, aun cuando se haga a través de distintos entes públicos para suplir sus deficiencias en la tramitación del juicio de amparo cuando tiene a su vez el carácter de parte ofendida del delito, pues ello llevaría a apartarse de los propósitos por los que fue creada la figura.

Por tanto, la suplencia de la queja deficiente en favor de la persona moral oficial desvirtuaría el propósito de la figura, pues de ese modo no se logra un equilibrio entre las partes.

Por lo que el trato distinto al contenido en el referido precepto 79, fracción III, inciso *b*, de la Ley de Amparo, a las personas morales oficiales cuando ocurren al juicio de amparo en calidad de ofendidas del delito, se justifica a partir de que, al no ubicarse en algún supuesto de vulnerabilidad,

se aparta de la teleología de la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, por lo que le es exigible el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos correspondientes para hacer valer sus derechos. En dicho sentido concluyó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 61/2015.⁷

IV. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO EN EL AMPARO DIRECTO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN COMO TERCERO INTERESADO

En principio, es menester señalar que el precepto 5o. de la Ley de Amparo establece que las partes en el juicio de amparo son el quejoso (fracción I), la autoridad responsable (fracción II), y el tercero interesado (fracción III). No obstante, el principio pro persona no puede ser utilizado de forma indiscriminada, sino que en cada caso concreto debe obedecer a una lógica y a una metodología que justifique su aplicación, siempre tomando en cuenta que está pensado para llevar a cabo ajustes interpretativos.

La posibilidad de suplir la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido por el delito representó un cambio trascendental a la cultura jurídica preservada en nuestro país desde que se instauró este principio en el juicio de amparo; sin embargo, la práctica jurisdiccional demuestra que en varios asuntos se violan derechos fundamentales en perjuicio de esos sujetos, por lo que es necesario que acudan al amparo solicitando la justicia que no han podido encontrar en las instancias naturales del procedimiento penal; ello, en virtud de que actualmente el artículo 20, apartados A y B, de la Constitución federal, coloca en un mismo plano los derechos del acusado y los de la víctima u ofendido; además, porque el segundo párrafo del numeral 1o. constitucional exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia carta magna y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro persona.

En el caso específico del tercero interesado en el recurso de revisión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 9/2015,⁸ indicó que en el caso de que la víctima u ofendido acudan

⁷ *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 26, enero de 2016, t. II, p. 916.

⁸ Visible en la foja 635 de la *Gaceta al Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 20, julio de 2015, t. I.

al recurso de revisión como tercero interesado, no existe una oposición entre los valores y los derechos de éstos en contraposición con los derechos de los indiciados y procesados, en una causa. Refiere que cuando una causa transita procesalmente por el juicio de amparo, estos derechos o valores no entran en ningún tipo de colisión, oposición o conflicto, porque obedecen a lógicas distintas, pues la parte quejosa indiciada o acusada debe buscar el respeto irrestricto de los derechos inherentes al debido proceso, mientras que las víctimas buscan que se respete su derecho a la participación en el proceso, la restitución y reparación de sus bienes lesionados por el delito, acceder a la verdad y la búsqueda de la justicia.

Por ello, la Sala concluyó que no es jurídicamente posible admitir que si se suple la queja a favor de la parte quejosa —indiciada o procesada por la comisión de un delito—, pero no a favor de la víctima —en su calidad de tercera interesada, no quejosa o adherente—, se estaría lesionando algún valor o principio constitucional o convencional protector de los derechos humanos.

Lo anterior lo sustenta en el sentido de que el precepto 79, fracción III, inciso *b*, de la Ley de Amparo, les reconoce esa prerrogativa a las víctimas u ofendidos; sin embargo, dado que éstos (en su calidad de terceros en el juicio de amparo) tienen una serie de derechos humanos, entonces es falaz el argumento de que deba suplírseles la deficiencia de la queja, dado que dicho precepto persigue la finalidad de equilibrar dos fuerzas de las partes en el proceso del juicio de amparo, que el legislador democrático supone desiguales: la parte quejosa y la autoridad responsable.

En ese sentido, no se comparte el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que su argumento total consiste en que de aplicarse la suplencia de la queja deficiente a favor de la víctima u ofendido cuando acuda como tercero interesado al recurso de revisión, rompería con el equilibrio procesal, pues el quejoso es la única parte desventajada en la litis constitucional.

Sin embargo, se estima que de la interpretación constitucional apegada a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la protección de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido, además de que debe ponderarse su derecho de acceso a la justicia, recurso efectivo, igualdad y no discriminación, garantizados en el precepto 1.º constitucional, debe atenderse el precepto 79, fracción III, inciso *b*, de la Ley de Amparo, en el sentido de que la víctima u ofendido tienen derecho a obtener una reparación integral por los daños sufridos por la comisión de un delito, por lo que se estima que si acude al recurso de revisión como tercero interesado, también podría aplicarse en su favor la suplencia de la queja de-

ficiente, aun cuando no tenga el carácter de quejoso o adherente, dado que en un ejercicio de ponderación el tribunal constitucional lo haría en favor del quejoso (procesado o sentenciado), en tanto que podría otorgarse el mismo derecho a la víctima sin que cause perjuicios indebidos al acusado, pues primero podría analizarse el acto reclamado otorgando dicha prerrogativa al quejoso, y de resultar constitucional, realizarse su análisis en suplencia de la queja deficiente en favor de la víctima como tercero interesado, dado que se considera erróneo que el legislador intente lograr un equilibrio en el juicio vedando la suplencia de la queja deficiente cuando la víctima participe como tercero interesado en el recurso de revisión, y obviamente haya sido el inculpado o sentenciado quien acude al juicio de amparo como quejoso, pues se dejan de lado los derechos fundamentales de la víctima u ofendido en el nuevo paradigma de derechos que impera en nuestro sistema, incluso, pues el juzgador, de advertir vulneración de los derechos de la víctima, no podría aplicar el ejercicio del control constitucional y convencional en su favor, de ahí que realmente en dicho caso se hallan en desventaja frente al inculpado o sentenciado, al igual que ante las autoridades responsables.

Por otra parte, la referida Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 78/2015, señaló que la suplencia de la queja deficiente opera en favor de la víctima u ofendido del delito cuando el acto reclamado es una sentencia definitiva apelada únicamente por el Ministerio Público, dado que la norma adjetiva no lo legitima para impugnar esa resolución, lo cual no implica que se supla la deficiencia de los agravios del órgano acusador.

Lo anterior lo sustentó en la base de que el recurso de apelación tiene por objeto examinar la sentencia recurrida, de ahí que lleve a confirmarla, revocarla o modificarla, en tanto que los agravios del Ministerio Público serán analizados de estricto derecho, sin abarcar más aspectos que los factores de legalidad que exprese.

En ese sentido, en el análisis del juicio de amparo se hará un estudio oficioso del acto reclamado, así como de las violaciones ocurridas en la sentencia definitiva y las generadas dentro del procedimiento que le dieron origen y que dejen sin defensa al quejoso, de ahí que concluye que los derechos constitucionales adquiridos por las víctimas u ofendidos del delito encaminados a demostrar la acreditación del delito y responsabilidad como elementos indispensables para obtener, en su caso, la reparación del daño, que constituye uno de los derechos fundamentales de los que gozan, no incide ni riñe con las funciones que atañen a la representación social, por lo que aplica la suplencia de la queja en su favor.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO

José OVALLE FAVELA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los medios de impugnación en la Ley de Amparo*. III. *Recurso de revisión*. IV. *Recurso de queja*. V. *Recurso de reclamación*. VI. *Recurso de inconformidad*.

I. INTRODUCCIÓN

La palabra “impugnar” proviene del latín *impugnare*, que significaba combatir. Sin embargo, la expresión moderna de impugnar no proviene directamente del latín *impugnatio*, ya que en Roma esta palabra era propia del lenguaje militar, y significaba “ataque”, “asalto”, etcétera.¹ En el derecho procesal moderno la expresión “impugnación” tiene un sentido muy amplio: se le utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes (la impugnación de documentos, por ejemplo).

En el derecho procesal, sin embargo, se suele emplear la palabra “impugnación” para denominar el acto por el cual las partes y los demás sujetos legitimados controvierten la validez o la legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional.

Los medios de impugnación son los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados controvierten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.

Para el análisis de este tema es pertinente distinguir, por un lado, el acto u omisión impugnados y, por el otro, los medios a través de los cuales se lleva

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho, ambos de la UNAM; es presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

¹ Couture, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1976, p. 323.

a cabo la impugnación, es decir, los medios de impugnación o procedimientos impugnativos.

A su vez, el procedimiento impugnativo se desenvuelve a través de un conjunto de actos procesales, de los cuales los principales son los siguientes: a) la interposición, acto con el cual se inicia el procedimiento; b) la motivación, que es la exposición de las razones con base en las cuales el impugnador estima que el acto o la omisión combatidos no se apegan a derecho; c) la admisión y efectos del medio de impugnación; d) la sustanciación, y e) la resolución sobre el acto o la omisión impugnados.²

La motivación del medio de impugnación consiste en la exposición de los razonamientos con base en los cuales el impugnador estima que el acto o la omisión combatidos no se apegan a derecho. A la exposición de argumentos o motivos de inconformidad contra el acto o la omisión impugnados se le denomina normalmente *expresión de agravios*. En las demandas de amparo se le llama *conceptos de violación*, y en las demandas de nulidad fiscal, *conceptos de impugnación*.

Los razonamientos que exprese el impugnador pueden tratar de demostrar que el acto impugnado: a) infringió las *normas procesales* que regulan las condiciones de tiempo, forma o lugar de aquel (errores *in procedendo*, de actividad o de procedimiento); b) violó las *normas sustantivas*, por aplicar una ley que no era aplicable, por interpretar indebidamente la ley aplicable o por no aplicar la ley aplicable (errores *in iudicando*, de juicio o de fondo), o c) se basó en un *juicio erróneo sobre los hechos*, por haber valorado indebidamente las pruebas o por no haberlas valorado.³

II. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LA LEY DE AMPARO

En la Ley de Amparo de 1936, en el capítulo XI del título primero (“Reglas generales”), se regulaban los recursos de revisión, queja y reclamación, los cuales sólo se podían interponer y sustanciar en forma impresa.

² Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 7a. ed., México, Oxford University Press, pp. 351 y 352.

³ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Levene, Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Kraft, 1945, t. III, p. 259; Clariá Olmedo, Jorge A., *Derecho procesal*, Buenos Aires, Depalma, 1982, t. I, pp. 286-289; Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1974, pp. 344-346. Sobre los orígenes históricos de la distinción entre errores *in procedendo* y errores *in iudicando*, véase Piero Calamandrei, “La teoria del errore *in iudicando* nel diritto italiano intermedio” y “Sulla distinzione tra error *in iudicando* ed error *in procedendo*”, ambos en *Studi sul processo civile*, Padua, Cedam, 1930, vol. I, pp. 57-166 y 213-229.

Por su parte, la Ley de Amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013, en el capítulo XI del título primero (“Reglas generales”) regula los medios de impugnación de revisión, queja, reclamación e inconformidad. El artículo 80 prevé que estos medios de impugnación se pueden interponer y sustanciar en forma impresa o electrónica, conforme a lo que dispone el artículo 3o.

De acuerdo con este último precepto, en el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito; pueden ser orales las promociones que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónica.

Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal. La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales; así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes. El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.

Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

Sobre el particular, en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de octubre de 2014, se publicó el Acuerdo General 34/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (Fired).

El 8 de julio de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo General Conjunto número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Fired y al expediente electrónico.

III. RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión es el recurso vertical, a través del cual las partes pueden impugnar la sentencias dictadas en la audiencia constitucional; las resoluciones que decreten el sobreseimiento; las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; las que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva, o las que nieguen su revocación o modificación, así como las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos (artículo 81, fracción I).⁴

Además de todas estas resoluciones impugnables dictadas en el amparo indirecto, también se pueden combatir a través del recurso de revisión, las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras (artículo 81, fracción II).

En este tema es aplicable el Acuerdo General 9/2015, expedido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de junio de 2015, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 2015, el cual establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.

1. *Plazo de interposición*

El recurso de revisión se debe interponer dentro del plazo de diez días, por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución im-

⁴ Los artículos que se citan a partir del apartado III pertenecen a la Ley Amparo. Cuando se refieran a otro ordenamiento se hará la aclaración expresa.

pugnada. La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado no interrumpirá el plazo de presentación (artículo 86).

En la Ley de Amparo se regula la adhesión al recurso de revisión por la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo, en términos muy similares a los previstos en el artículo 690 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en relación con la adhesión a la apelación. En este caso, el plazo para interponer la adhesión al recurso de revisión es de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte principal de éste (artículo 82).

2. Legitimación de las autoridades responsables

Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afectan directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiere emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 87).

3. Competencia para conocer del recurso de revisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de inconstitucionalidad. De los demás recursos de revisión conocerán los tribunales colegiados de circuito (artículos 83 y 85).

4. Expresión de agravios

En el mismo escrito en el que se interpone el recurso, el recurrente debe expresar los agravios que cause la resolución impugnada. Cuando se

interponga el recurso de revisión en amparo directo, el recurrente deberá transcribir textualmente la parte de la sentencia que contenga un pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas generales o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política, o la parte del concepto de violación respectivo, cuyo análisis se hubiese omitido en la sentencia (artículo 88).

5. *Sustanciación*

El órgano jurisdiccional por conducto del cual se haya presentado el recurso de revisión, distribuirá las copias que se deban acompañar conforme al artículo 88, párrafo tercero, de la Ley de Amparo. Dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se integre debidamente al expediente, remitirá el original del escrito de agravios y el cuaderno principal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda.

6. *Facultad de atracción*

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40.

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá el expediente original a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en los términos del párrafo anterior (artículo 85).

7. *Resolución*

El artículo 93 establece las siguientes reglas que el juzgador de amparo debe seguir para emitir la resolución del recurso de revisión:

- I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional.

IV. RECURSO DE QUEJA

En el amparo indirecto, el recurso de queja procede en los siguientes supuestos previstos en la fracción I del artículo 97:

- a) Las que admitan total o parcialmente, desechen (se entiende también total o parcialmente) o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;
- b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;
- c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;
- d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;
- e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

- f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;
- g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y
- h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

En el amparo directo, el recurso de queja procede en contra de los siguientes actos de las autoridades responsables, que se señalan en el artículo 97, fracción II:

- a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;
- b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;
- c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y
- d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados (artículo 95, fracción III).

1. Plazos y lugar para interponer el recurso de queja

El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, excepto: *a)* cuando se trate de suspensión de plano o provisional, pues entonces el plazo se reduce a dos días, y *b)* cuando se omita tramitar la demanda de amparo, pues en este caso el recurso se puede presentar en cualquier tiempo (artículo 98).

El recurso deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo. En el caso de que se trate de actos de la autoridad responsable, el recurso deberá interponerse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio de amparo (artículo 99).

2. Expresión de agravios

En el mismo escrito en el que se interponga el recurso de queja, el recurrente debe expresar los agravios y exhibir una copia del escrito para el expediente y una para cada una de las partes y señalar las constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano jurisdiccional que deba

resolver el recurso. El requisito de las copias no es necesario cuando el recurso se interponga en forma electrónica (artículo 100, párrafos primero y segundo). En el párrafo tercero del artículo citado se señalan los casos en los cuales no es exigible la exhibición de las copias mencionadas.

3. *Suspensión del procedimiento*

Cuando se trate de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto, que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a cada una de las partes, con la interposición del recurso, el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito están facultados para suspender el procedimiento, salvo cuando se trate del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia (artículo 102).

4. *Sustanciación*

El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso, para que en un plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al juzgador que deba resolver la queja. Transcurrido el plazo, enviará el escrito en el que se interpuso el recurso, copia de la resolución impugnada, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. En caso de que el recurso se haya interpuesto por vía electrónica, se enviará el expediente electrónico (artículo 101).

5. *Resolución*

Una vez recibidas las constancias, el órgano jurisdiccional que conozca de la queja deberá dictar resolución dentro de los 40 días siguientes, o dentro de las 48 horas cuando se trate de resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional (artículo 101, párrafo final).

Si el tribunal que conoce de la queja la considera fundada, deberá dictar la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este supuesto, se

dejará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al órgano que la hubiere emitido dictar otra, para lo cual la sentencia debe precisar los efectos concretos para llevar a cabo la reposición (artículo 103).

V. RECURSO DE RECLAMACIÓN

Este recurso se interpone contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus salas o por los presidentes de los tribunales colegiados de circuito.

El recurso se puede interponer por cualquiera de las partes por medio de escrito en el que se deben de expresar los agravios, dentro del plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución (artículo 104).

El plazo que tiene el órgano colegiado para dictar la resolución es de 10 días (artículo 105).

En caso de que se determine que la reclamación es fundada, se dejará sin efectos el acuerdo impugnado y el presidente del órgano colegiado deberá emitir una nueva resolución (artículo 106).

VI. RECURSO DE INCONFORMIDAD

Este recurso, que se introdujo en la Ley de Amparo de 2013, procede contra las resoluciones: *a*) que tengan por cumplida la ejecutoria de amparo; *b*) que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la ejecutoria u ordene el archivo definitivo del asunto; *c*) declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado, o *d*) declaren infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad (artículo 201).

El recurso de inconformidad se puede interponer dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente al en que surte efecto la notificación de la resolución impugnada, ya sea por el quejoso, el tercero interesado o el promovente de la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, mediante escrito presentado por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución impugnada. También puede interponer el recurso de inconformidad la persona externa a juicio afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo, en los plazos que señala el párrafo segundo del artículo 202.

Por último, el órgano jurisdiccional ante el que se interponga el recurso, sin decidir sobre su admisión, remitirá el original del escrito, así como el expediente del juicio, al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según a quién competa conocer y resolver dicho recurso (artículo 203).

USOS E INTERPRETACIÓN DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA SCJN

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA*

SUMARIO: I. *La selectividad en el ámbito judicial y el juicio de amparo.* II. *El diseño normativo de la facultad de atracción del juicio de amparo.* III. *Interpretación constitucional de la facultad de atracción de la SCJN.* IV. *Usos de la solicitud de la facultad de atracción.*

Una de las características más relevantes del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es la selectividad con la que puede establecer su propia agenda de resolución de conflictos. Debido a que ocupa la cúspide del Poder Judicial, se encuentra diseñada para atender asuntos relevantes y abstenerse de conocer aquellos que no lo son. La selectividad es una característica que se da tanto por el diseño institucional como por la actuación del mismo tribunal. El marco institucional establece los límites competenciales dentro de los cuales puede actuar, en el cual destacan las reglas procesales para entrar o no al estudio de un asunto. Entre estas reglas se encuentran las facultades discrecionales, las cuales dan un amplio margen de actuación a los tribunales.

En este artículo se aborda una de esas atribuciones competenciales discrecionales a su cargo, la correspondiente a la facultad de atracción en los juicios de amparo directo y amparo indirecto en revisión. La razón de elegir su estudio se funda en la relevancia que tiene como herramienta activa de selección de los asuntos que quiere resolver y así plantear una agenda propia, a través de la cual pueda establecer políticas orientadas a la atención y resolución de cierto tipo de conflictos específicos. Para el caso mexicano se considera que las reformas constitucionales de 2011 conocidas como de amparo y de derechos humanos, orientan a la SCJN a seleccionar con mayor entusias-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Agradezco el apoyo en la investigación documental de Félix David García Carrasco y Mariana Treviño Feregrino.

mo, aquellos casos que involucran la interpretación constitucional de derechos humanos a través del uso de esta facultad discrecional. A través de la interpretación constitucional de sus requisitos de procedencia y del estudio sobre su admisión con estadísticas generadas por la misma SCJN se establecen algunas tendencias en su actuación.

I. LA SELECTIVIDAD EN EL ÁMBITO JUDICIAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Los poderes judiciales se encuentran habilitados para resolver los conflictos que surgen en la sociedad. Son instituciones creadas específicamente para ello, aunque no las únicas y no necesariamente las más eficientes. Conviven con otras instituciones sociales que tienen el mismo fin y su procedencia como medio de resolución de conflictos depende de varios factores. El autor mexicano Héctor Fix-Fierro se ha ocupado del estudio sobre la selectividad de los tribunales. Señala que si bien en toda sociedad se presentan conflictos —al grado que resulta imposible imaginar un grupo humano libre de querellas y desacuerdos entre sus integrantes—, no todos ellos alcanzan trascendencia en el ámbito jurídico; siendo, inclusive, muy reducido el porcentaje de ellas que llegan a instancias legales competentes. Las causas son diversas, en ocasiones se refieren a la intrascendencia de las mismas, a su falta de naturaleza jurídica o, inclusive cuando parecen de importancia para el derecho, como consecuencia del desinterés y falta de empeño de las partes involucradas; a esto se suma la propia depuración que realizan los tribunales en consonancia con las reglas y principios de competencia y procedencia. Así, en suma, existe un proceso natural de filtrado que impide que las instancias judiciales conozcan de todas las controversias que se presentan al interior de una sociedad.¹

Por lo que no cualquier controversia llega a los tribunales, sino que existe un sistema de selección de los conflictos para habilitarlos en el conocimiento de los mismos. La idea es que existan otras vías para su resolución y que solamente cierto tipo de conflictos con características específicas sean resueltos en instancias jurisdiccionales. Al respecto, Fix-Fierro dice que la selectividad es la relación que se presenta entre el número de controversias que se presentan en una sociedad y el total de ellas que son conocidas efectivamente por una instancia con poder jurisdiccional. En un escenario ideal sólo los conflictos trascendentes deberían llegar a una instancia legal, empero, por causas diversas, como las barreras sociales, el carácter general

¹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sobre la racionalidad económica en la función pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 113.

y abstracto de las normas jurídicas, la diversidad de funciones que prestan los tribunales y la obligación de muchos de éstos de intervenir en ciertas controversias, impiden que en la práctica se presente esta situación de manera ideal.²

Para el autor Fix-Fierro, existen distintas perspectivas desde las cuales puede observarse la selectividad. La selectividad horizontal tiene que ver con la existencia de una diversidad de lugares a los cuales puede acudir alguna persona para resolver su conflicto, sean estos jurisdiccionales o no.³ La selectividad vertical se refiere a un conjunto de reglas de competencia que permiten un proceso de elección de los tribunales para conocer o no cierto tipo de asuntos respecto a la satisfacción de requisitos técnicos y formales. Mientras más se avanza en la pirámide judicial, la selectividad vertical adquiere mayor importancia.

En el marco de la selectividad vertical se encuentran las reglas de competencia que permiten —y justifican— un proceso de selección por parte de los tribunales, en la medida en que permiten evadir el conocimiento de ciertos asuntos, que en estricto sentido serían de su competencia, en razón de la insatisfacción de requisitos técnicos y formales. Asimismo, esta facultad adquiere un nivel mayor en las instancias superiores, las cuales tienen reconocidos en muchos sistemas jurídicos una facultad discrecional que les permite elegir, con base en su trascendencia e importancia, los asuntos que deben conocer. En este sentido, la figura jurídica de la competencia y las prácticas de los propios tribunales, permiten un control y manipulación del flujo de asuntos de los que conocen. Por ello, cuando se busca aliviar la carga de trabajo de los tribunales, las reformas legislativas siempre endurecen los preceptos que contienen las bases de atracción y competencia.⁴

Todos los poderes judiciales operan con reglas formales e informales que permiten la selectividad horizontal y vertical de los tribunales. En el caso del juicio de amparo, dos características hacen que sea percibido con un alto grado de selectividad. En primer lugar, el juicio de amparo es un proceso en el cual existen reglas formales estrictas que lo hacen el último recurso jurisdiccional en la búsqueda de la resolución de un conflicto. Sin entrar al detalle por no ser tema de este ensayo, se puede decir que por lo menos, el principio de agotamiento de las instancias previas es requisito formal para su procedencia. Este principio exige que antes de que un amparo sea admitido, se haya recurrido a todos los medios o recursos procesales or-

² *Ibidem* p. 118.

³ *Ibidem*, p. 119.

⁴ *Ibidem*, p. 122.

dinarios que la justicia señala para la resolución de un conflicto y los mismos se hayan agotado. La idea de esto es que el juicio de amparo sea la última palabra, la opción definitiva para resolver cualquier conflicto.

El segundo tema que le otorga un alto grado de selectividad al amparo, es que la jurisdicción es concentrada, otorgada en exclusiva a los juzgados y tribunales federales, quienes tienen competencia para resolver los conflictos que se plantean, pero con la condición señalada anteriormente. En el juicio de amparo, los tribunales federales actúan como revisores de la labor de los órganos de justicia de primera instancia (en el amparo directo) o de la labor de otro tipo de autoridades (en el amparo indirecto). Así, lo que resuelven no es necesariamente el conflicto originalmente presentado, sino los conflictos que se han generado por la desatención o incapacidad de los primeros órganos en garantizar su labor adjudicando adecuadamente la protección de los derechos humanos. Para efectos prácticos, de lo que se trata es que en principio y con sus importantes excepciones, el juicio de amparo no sea uno de los primeros medios ordinarios disponibles para la resolución de un conflicto, sino la última oportunidad de resolver un caso.

Los criterios de selectividad de la justicia mexicana designan al Poder Judicial de la Federación como encargado no sólo de la resolución de los conflictos de naturaleza “federal”, sino que a través del juicio de amparo, es el encargado de resolver en última instancia cualquier conflicto.⁵ Así, la justicia federal en México actúa como la cima de la resolución de controversias jurisdiccionales. Dentro del Poder Judicial, en esa cúspide de la resolución de conflictos, la selectividad vertical también actúa mediante una serie de reglas de procedimiento e interpretación que aplican dentro del mismo juicio de amparo y otras competencias que tienen. Los juzgados federales, tribunales colegiados y la SCJN cuentan con distintas competencias y facultades a través de las cuales presentan los procesos de selectividad dentro del Poder Judicial de la Federación. Los juzgados federales tienen la competencia para conocer de los amparos indirectos; los tribunales colegiados de circuito, la revisión de la mayoría de los amparos indirectos y la atención total de los amparos directos; mientras que la SCJN a su vez, guarda competencias específicas en materia de revisión de amparo directo e indirecto, así como algunas facultades discrecionales para distribuir sus cargas de trabajo e incrementar la selectividad de los asuntos que atiende a través de facultades de atracción, acuerdos generales y procesos de reasunción de competencia originaria.

⁵ Con las excepciones que señala la Constitución y la Ley de Amparo, entre ellas la más importante es la materia electoral que cuenta con una jurisdicción *ad hoc*.

La SCJN es la última instancia de los conflictos jurisdiccionales que acontecen en México. Lo realiza mediante un complejo sistema de reglas para la atención de controversias de diversa naturaleza, entre ellas los juicios de amparo; algunas de sus funciones las realiza no sólo como última, sino como única instancia. En mecanismos de control constitucional como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la SCJN actúa como único órgano jurisdiccional sin existir la posibilidad de recurrir sus decisiones.⁶

A pesar de la importancia que tienen las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad desde la Novena Época, la mayor parte de su carga laboral se concentra históricamente y a la fecha en la atención de los juicios de amparo y sus recursos procesales. Dicha actitud ha sido reforzada en el diseño institucional a partir del año 2011 con las reformas constitucionales conocidas como la reforma de amparo y la reforma de derechos humanos.

Las razones para designar a la SCJN como el órgano cúspide del proceso de selectividad judicial en México se han fortalecido a través de la interpretación de las facultades discrecionales que tiene para hacerlo. El principio vigente para dicha selectividad es que actúe como último intérprete y adjudicador del sentido de la Constitución, es decir, que con sus resoluciones no sólo decida conflictos, sino que establezca un sentido para las normas constitucionales y, en general, para el sistema legal.

En el caso de la SCJN, dentro de sus facultades competenciales discrecionales también se encuentran facultades pasivas, como la que le permite remitir a tribunales inferiores los asuntos de competencia originaria, mediante acuerdos generales; así como activas, entre las que se encuentra la posibilidad de atraer asuntos de competencia de tribunales inferiores, mediante su facultad de atracción en el juicio de amparo directo y amparo indirecto en revisión, o decidir sobre la procedencia de su competencia, como en la revisión del amparo directo.

En este sentido, en los años recientes se ha incrementado la autonomía institucional de la SCJN y, con ello, la posibilidad de incidir en diversos espacios, como lo son los conflictos entre actores políticos relevantes o el ámbito de los derechos humanos. La novedosa realidad de una SCJN con posibilidad de expandir su actuación, ha traído al escenario judicial la posibilidad de que la SCJN elabore políticas públicas.⁷ En temas como en los

⁶ La única opción es pedir una aclaración de sentencia.

⁷ Sobre la elaboración de políticas públicas por los tribunales existe una amplia discusión. Algunos ejemplos pueden verse en obras como Epp, Charles R., *The Rights Revolution*,

derechos humanos existe una expectativa alta de que así lo realice, para lo cual se espera que haga uso de sus facultades discrecionales, seleccionando para su estudio, discusión y resolución aquellos asuntos cuya interpretación y adjudicación considere prioritarias y necesarias, particularmente después de las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos.

II. EL DISEÑO NORMATIVO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

La competencia de la SCJN ha variado a lo largo de la vida del amparo mexicano, desde ser el órgano designado para atender la mayor parte de los juicios en el siglo XIX, hasta facultades muy específicas asignadas en el amparo hoy. El marco normativo permite gran selectividad a la SCJN, orientando su función prioritariamente al establecimiento de criterios jurisprudenciales para los demás miembros del sistema judicial desde su posición vértice.

De las diferentes competencias de la SCJN en el amparo, todas ellas relevantes como criterios de selectividad, en este artículo se analiza solamente una de ellas, la facultad de atracción. Las demás facultades en el amparo de la SCJN no son abordadas en este trabajo; pero son relevantes, ya que es indudable su trascendencia para conocer los criterios de selectividad del tribunal mexicano.

A partir de la reforma constitucional de 1987, la mayoría de los asuntos de amparo son otorgados a la competencia originaria de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito (TCC). Esta reforma dispuso que los juicios de amparo directo (contra sentencias) sean atendidos por los TCC originariamente, con excepción de aquellos en los cuales la SCJN considere utilizar su facultad de atracción.⁸ En la misma reforma, se dispuso la reduc-

Chicago, Chicago University Press, 1998; Feeley, Malcolm M. y Rubin, Edward L., *Judicial Policy Making and the Modern State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; Rosenberg, Gerald N., *Can courts bring about social change?*, 2a. ed., Chicago, Chicago University Press, 2008.

⁸ “Artículo 105...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

...
d)...

ción de la competencia en la revisión de los amparos indirectos por la SCJN para trasladarla también a los TCC. Sólo contempló dos casos en los cuales la atención de la revisión de los amparos indirectos se diera originariamente a la SCJN: la subsistencia de un problema de constitucionalidad en el recurso y cuando se interponga en un “amparo soberanía”. Además de lo anterior, incluyó la facultad de atracción para los casos en que sus características especiales así lo ameriten.⁹

La reducción de la atención ordinaria de la SCJN tiene la finalidad de concentrar su labor en los casos en donde sea necesario establecer jurisprudencia que servirá para el resto del sistema judicial. Hasta antes de esa reforma, el rezago permanente por la saturación de asuntos de ordinario, no de trascendencia, retrasaba el trabajo de la SCJN; su labor hasta 1987 correspondió más a un tribunal ordinario de legalidad, que a un tribunal vértice del sistema judicial.¹⁰ Con este diseño institucional, la SCJN obtuvo

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten”. “Decreto por el que se adicionan la Fracción XXXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 10 de agosto de 1987, p. 3.

⁹ “Artículo 107...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten”, *ibidem*, p. 4.

¹⁰ “Esta situación (el rezago en la atención de amparos por recibir más asuntos de los que podía resolver) se prolongó hasta las mencionadas reformas de 1988, ya que no obstante todos los esfuerzos para aliviar dicho rezago, por medio de la división de propias Suprema Corte en Salas (1928-1934); la creación de los tribunales colegiados de circuito, a los cuales se les encomendaron cada vez más juicios de amparo en auxilio del más alto tribunal del país (1968 en adelante), y también se incrementó de manera constante el número de dichos tribunales colegiados de cinco en 1951 a más de setenta en la actualidad, no se logró aliviar a la propia Corte del enorme esfuerzo que significaba decidir los asuntos relativos al control de legalidad, que se tradujo en la imposibilidad de concentrarse en las cuestiones de constitucio-

una anhelada despresurización en la atención del amparo, sin privarla por completo de la posibilidad de atender casos específicos que por sus “características especiales” ameritaran su atención. Este último término sería considerado como el requisito de procedencia más relevante para ser tomado en cuenta en la atracción.

El artículo 107 constitucional fue modificado nuevamente con la reforma de 1994, sustituyéndose la expresión “características especiales” por la de “interés y trascendencia” en las fracciones V y VIII, como criterio de valoración en el ejercicio de su facultad de atracción.¹¹ Como veremos más adelante, tanto el concepto “características especiales” como el de “interés y trascendencia” han sido sujetos de una interpretación activa para determinar su contenido por la SCJN.

La reforma constitucional de 2011 al artículo 107 constitucional en materia de amparo no modificó la facultad de atracción para ninguno de los supuestos previos. Pero es posible que la reforma sí tenga un impacto importante en el uso de la facultad de atracción, ya que busca la alineación de la Constitución completa hacia un paradigma de respeto y promoción de los derechos humanos. También importa el hecho de que el tema de los derechos humanos es retomado como central para la materia de juicio de amparo con la modificación al artículo 103 constitucional. Es decir, si bien la facultad de atracción no se tocó en 2011, los cambios al paradigma constitucional sí lo hacen, convirtiéndola en un medio idóneo para que la SCJN incremente su labor en la protección de los derechos humanos a través del juicio de amparo.

nalidad, entre ellas las relativas a la protección de los derechos humanos. Nuestra Suprema Corte fue hasta época muy reciente y de manera predominante un tribunal de casación”. Fix-Fierro, Héctor, “Entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2009, pp. 249-287.

¹¹ “Artículo 107...

V. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...
VIII...
d)...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, edición vespertina, 31 de diciembre de 1994, p. 7.

La nueva Ley de Amparo establece el trámite que sigue la admisión de una solicitud de facultad de atracción ante la SCJN. El artículo 40 se refiere a la atracción del amparo directo, mientras que el artículo 85 a la atracción del amparo indirecto en revisión. Respecto al amparo directo, el artículo 40 señala que cualquiera de los ministros o a petición del procurador general de la República se puede solicitar los autos al TCC, el cual tiene un plazo de tres días para, previa suspensión del procedimiento, enviarlos al alto tribunal. Una vez que los autos se encuentran en poder de la SCJN, se turnan a un ministro ponente para que en el plazo de quince días emita el dictamen que resuelva sobre la procedencia y se vote el ejercicio de la atracción por el Pleno o la Sala. Con el dictamen, las salas o el Pleno cuentan con tres días para votar sobre la atracción. Para el caso de la atracción de un amparo en revisión, el artículo 85 establece que deberá seguirse el mismo procedimiento que el señalado para el artículo 40. En el segundo párrafo habilita a los TCC para que ellos mismos soliciten el envío a la SCJN del asunto, dándole treinta días a la SCJN para decidir respecto de la misma. Se transcriben textuales los artículos 40 y 85 de la Ley de Amparo:

Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:

I. Planteado el caso por cualquiera de los ministros, o en su caso hecha la solicitud por el Procurador General de la República, el pleno o la sala acordará si procede solicitar los autos al tribunal colegiado de circuito, en cuyo caso, previa suspensión del procedimiento, éste los remitirá dentro del plazo de tres días siguientes a la recepción de la solicitud;

II. Recibidos los autos se turnará el asunto al ministro que corresponda, para que dentro del plazo de quince días formule dictamen a efecto de resolver si se ejerce o no dicha facultad; y

III. Transcurrido el plazo anterior, el dictamen será discutido por el tribunal pleno o por la sala dentro de los tres días siguientes.

Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen.

Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual

expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejerce la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.

III. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE LA SCJN

El criterio de procedencia para la atracción de un juicio de amparo en revisión es que cumpla con “el interés y la trascendencia”, condiciones incluidas por la reforma constitucional de 1994 que sustituyó la expresión “características especiales” de la redacción de 1987. La interpretación de los conceptos de interés y trascendencia sirve también para fundamentar la reasunción de la competencia originaria de los amparos indirectos en revisión, para aquellos casos que siendo de origen competencia de la SCJN, se hubieran enviado a los tribunales inferiores mediante un acuerdo general de distribución de la carga de trabajo en el Poder Judicial de la Federación.¹²

La reforma de 1987 incorporó la expresión “las características especiales del asunto” como elemento para determinar la facultad de atracción de la SCJN como el medio excepcional por el cual la SCJN participa en el juicio de amparo, mismo que en 1994 se sustituyó por “el interés y trascendencia”. Una de las primeras tesis aisladas de la SCJN con que fue interpretada la cualidad “características especiales del asunto”, fue que el ejercicio de la facultad al quedar sujeto a la valoración de la SCJN de las características especiales del asunto, la convierte en una facultad discrecional.¹³ Otra tesis aislada consistió en que el ejercicio de la facultad de atracción, conforme el nuevo orden del Poder Judicial mexicano, exigía ser restrictivo, es decir, sólo para aquellos casos en que se justificara plenamente.¹⁴ Para 1991 se estableció otra tesis jurisprudencial, orientada a reafirmar el carácter discrecional de la facultad de atracción, fundándose en esta ocasión en que ni la Constitución ni la Ley de Amparo establecen alguna regla a la forma de

¹² Un criterio similar lo contiene la Constitución para la admisión de los amparos directos en revisión conforme a la fracción IX, del artículo 107, al señalar su procedencia cuando resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre que fijen “un criterio de importancia y trascendencia”.

¹³ Tesis 4a. XIII/92, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE ES DISCRECIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Cuarta Sala, abril de 1992, t. IX, p. 106.

¹⁴ *Ibidem*, p. 105.

interpretar el concepto “características especiales”; por lo tanto, dotar de contenido a dicha expresión quedaba a su discreción.¹⁵

Más adelante, en el mismo 1991, se estableció que el ejercicio de la facultad de atracción no podría fundarse exclusivamente en el monto económico controvertido; es decir, que las características especiales del asunto no lo podrían ser únicamente, la cuantía del negocio.¹⁶ En ese mismo año, estableció otra relevante jurisprudencia en el sentido de señalar que la facultad de atracción debía considerarse como una facultad excepcional, la cual sólo procede cuando se funde en razones que no aplicarían en la mayoría ni en la totalidad de los asuntos.¹⁷ En 1992 estableció un criterio tendiente a limitar el ejercicio discrecional de su facultad de atracción, sosteniendo que el ejercicio no debería realizar de forma caprichosa o arbitraria.¹⁸

Las tesis aisladas y jurisprudenciales citadas orientan sobre la forma de considerar la procedencia de la facultad de atracción del juicio de amparo durante la vigencia de la redacción de 1987 hasta 1994. Conforme a las interpretaciones emitidas por la SCJN, citadas anteriormente, la facultad de atracción fue definida como de ejercicio discrecional, en función de ser la misma SCJN quien determinaría cuáles fueron los asuntos con características especiales, sin apoyo de ninguna disposición legal o constitucional para realizarlo; los límites serían que su ejercicio no se diera de forma arbitraria o caprichosa, ni fundado en la cuantía de los asuntos, sino en la excepcionalidad del asunto.

Como se ha establecido, en la nueva redacción del artículo 107 constitucional en sus fracciones V, último párrafo, y VIII, inciso b, segundo párra-

¹⁵ Tesis 3a./J. 43/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ES DISCRECIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, noviembre de 1991, t. VIII, p. 62. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 34. Apéndice 1917-1995, t. VI, Primera Parte, tesis 81, p. 54.

¹⁶ Tesis 3a./J. 47/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO NO DEBE FUNDARSE EXCLUSIVAMENTE EN EL MONTO ECONÓMICO CONTROVERTIDO”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, noviembre de 1991, t. VIII, p. 61. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 37. Apéndice 1917-1995, t. VI, Primera Parte, tesis 80, p. 53.

¹⁷ Tesis 3a./J. 46/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SOLO DEBE EJERCERSE CUANDO SE FUNDE EN RAZONES QUE NO PODRÍAN DARSE EN LA MAYORÍA NI EN LA TOTALIDAD DE LOS ASUNTOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, t. VIII, noviembre de 1991, p. 60. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 36.

¹⁸ Tesis 3a./J. 44/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. AL DECIDIR DISCRECIONALMENTE SOBRE SU EJERCICIO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA NO DEBE HACERLO EN FORMA ARBITRARIA O CAPRICHOSA”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, enero de 1992, t. IX, p. 71. Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, noviembre de 1991, p. 59. *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 34.

fo, dentro de la reforma de 1994, se sustituyó la expresión “características especiales” por dos nuevos conceptos: interés y trascendencia. En razón de esto, la SCJN trabajó en su interpretación. La SCJN ratificó en sus interpretaciones contemporáneas la naturaleza discrecional de la facultad de atracción, asumiendo la interpretación de los conceptos de interés y trascendencia bajo su propio diseño. En 1996 elaboró una tesis aislada respecto a los elementos a estudiarse por la SCJN para conocer el interés y trascendencia del asunto, sin prejuzgar sobre el fondo. Los elementos a tomar en cuenta por la SCJN según esta tesis son los actos reclamados, antecedentes, garantías individuales señaladas como violadas y, en los amparos en revisión, los agravios, todo esto sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.¹⁹

En 1999 estableció una tesis aislada en donde dio contenido de los conceptos de interés y trascendencia. Al interés lo interpretó como “aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo”; mientras, a la trascendencia la definió como “en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno”.²⁰

En 2004 elaboró una tesis aislada de los elementos cuantitativos incluidos en los conceptos de interés y trascendencia. En esta ocasión, la tesis sostiene que no debe atenderse a la incidencia estadística de los casos, sino “con la importancia y trascendencia de la materia o condiciones del hecho concreto en particular”.²¹ En mayo de 2005 elaboró una tesis aislada reafirmando la necesidad de que la facultad de atracción se utilice para la interpretación directa de preceptos constitucionales, aun cuando se dé en relación con amparos en materia de legalidad.²² En octubre de 2006 produ-

¹⁹ Tesis P. CLI/96, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DE SU EJERCICIO OBLIGA A EXAMINAR EL ASUNTO EN SU INTEGRIDAD, SIN PREJUZGAR SOBRE EL FONDO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época diciembre de 1996, t. IV, p. 6.

²⁰ Tesis 1a. XXXIII/99, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. REQUISITOS PARA QUE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDAN EJERCERLA”, *Semanario Judicial de la y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. X, noviembre de 1999, p. 421.

²¹ Tesis 1a. LXXIII/2004, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PARA EJERCERLA, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE ATENDER A LOS PORMENORES DEL TEMA DEL ASUNTO Y NO A LA INCIDENCIA ESTADÍSTICA DE LA FIGURA JURÍDICA DE QUE SE TRATE”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, junio de 2004, t. XIX, p. 234.

²² Tesis P. XVIII/2005, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN SI SE PLANTEAN TEMAS DE LEGALIDAD CUANDO, A JUICIO DE LA SUPREMA CORTE, SE HALLEN ESTRECHAMENTE VINCULADOS CON LA INTERPRETACIÓN

jo una de las tesis jurisprudenciales más relevantes en la materia. La SCJN definió que el contenido de los conceptos de interés y trascendencia es de índole jurídica. La jurisprudencia expresa que “el interés y la trascendencia” se orientan a:

...calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del Máximo Tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.²³

Este criterio jurisprudencial de la SCJN estableció una guía sobre la forma de interpretar los conceptos de “interés y trascendencia”, en el sentido de servir para fijar criterios que repercutan en el futuro en un problema jurídico relevante en el sistema jurídico. A través de esta jurisprudencia, la facultad de atracción se acercó a su intención inicial de funcionar como medio a través del cual la SCJN elaborara y organizara la jurisprudencia que sirviera al resto del orden judicial mexicano con nuevos criterios que resolvieran problemas importantes en el sistema jurídico. En noviembre de 2006 la SCJN estableció una jurisprudencia reafirmante del sentido jurídico de las expresiones “interés y trascendencia” al señalar que son estos conceptos, y no la materia del caso, los que determinan la procedencia de la facultad de atracción.²⁴

Con estos antecedentes, en 2008, integrando jurisprudencia por reiteración, la SCJN definió a la facultad de atracción como “el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia”.²⁵ Hasta

NOVEDOSA O EXCEPCIONAL DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, PARA RESOLVER EL ASUNTO DE MANERA INTEGRAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, mayo de 2005, t. XXI, p. 9.

²³ Tesis 2a./J. 143/2006, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, octubre de 2006, t. XXIV, p. 335.

²⁴ Tesis 2a./J. 123/2006, “ATRACCIÓN. PARA EJERCER ESTA FACULTAD EN AMPARO EN REVISIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE TOMAR EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO SOLAMENTE SU MATERIA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, noviembre de 2006, t. XXIV, p. 195.

²⁵ Tesis 1a./J. 27/2008, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XXVII, abril de 2008, p. 150.

este punto, la interpretación de la facultad de atracción respetó un desarrollo histórico conforme a las jurisprudencias anteriores, al definirla como un medio excepcional a disposición de la SCJN. Sin embargo, la jurisprudencia es ambiciosa en el sentido de señalar como finalidad “establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad”.²⁶ Para lograr lo anterior, la jurisprudencia indica que es posible encontrar elementos cualitativos y cuantitativos determinantes para la procedencia de la facultad, la cual delimita a los conceptos de interés e importancia “como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo”.²⁷ Por otra parte, señala que la trascendencia es “el aspecto cuantitativo”. Para entender mejor la dimensión cualitativa de la trascendencia la define como aquello que “se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos”.²⁸

Con estas definiciones, la SCJN transforma los conceptos de “interés y trascendencia” en dos requisitos de procedencia a acreditar por la SCJN:

- a) Primer requisito: “Que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia”.
- b) Segundo requisito: “Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²⁹

Para terminar con el tema es preciso citar la última tesis aislada de la SCJN emitida en el periodo, que apunta a dirigir el uso de la facultad de atracción hacia la interpretación de derechos fundamentales de nueva aparición en el régimen constitucional, ya sea por disposición expresa del texto

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

constitucional o por los tratados internacionales suscritos por México. Esta tesis aislada señala la necesidad de que a través de la facultad de atracción la SCJN “se pronuncie sobre su contenido esencial y alcance para que la ejecutoria respectiva sirva de criterio jurídico trascendente y referencial para su aplicación a casos futuros que previsiblemente surgirán con mayor frecuencia por encontrarse involucrados diversos temas de notable interés”.³⁰

IV. USOS DE LA SOLICITUD DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN

En un trabajo anterior intitulado *El comportamiento de la SCJN en la protección de los derechos fundamentales* concluí sobre un uso más activo de la facultad de atracción por la Primera Sala de la SCJN para la interpretación de derechos humanos desde 2008.³¹ En este artículo se toman algunos de los datos disponibles en la SCJN para mostrar algunos indicadores respecto del uso de la facultad de atracción que se realiza en la actualidad, aunque es necesario aclarar que es necesario un estudio empírico de profundidad para analizar este supuesto.

La tabla 1 muestra el ingreso de solicitudes de facultad de atracción en el periodo 1996 a 2015 conforme a los datos de la misma SCJN. Es posible observar la baja incidencia de solicitudes hasta 2007 y el incremento importante que ha tenido desde entonces. Se aprecia también que a partir de 2011, con las reformas constitucionales de Amparo y Derechos Humanos, se ha incrementado enormemente la cantidad de solicitudes, llegando a un pico de 694 solicitudes atendidas en 2014. Los datos de la tabla muestran también un mayor ingreso de asuntos a la Primera Sala que a la Segunda o al Pleno a partir del año 2011 (Primera Sala 50.84%, Segunda Sala 40.01%, Pleno 9.13%).

³⁰ “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE SU EJERCICIO CUANDO EL TEMA DE FONDO ESTÉ REFERIDO A DERECHOS FUNDAMENTALES RECIÉN INCORPORADOS AL ORDEN JURÍDICO, BIEN POR REFORMA CONSTITUCIONAL O BIEN POR LA SUSCRIPCIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES”. El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número LXI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve.

³¹ Suárez Ávila, Alberto Abad, *El comportamiento de la SCJN en la protección de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2015, p. 68.

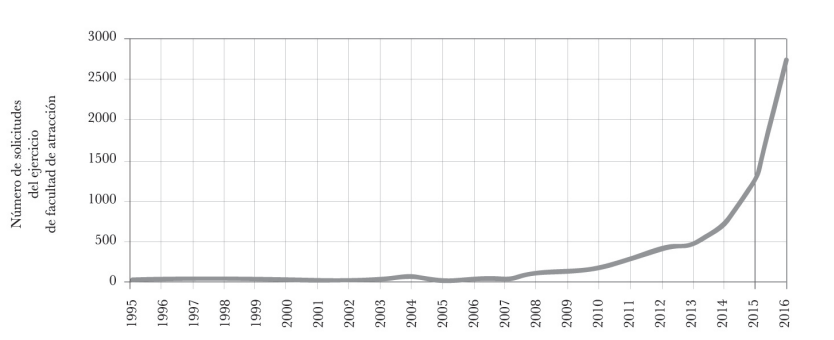
TABLA 1. INGRESO Y ÓRGANO RESOLUTOR DE LA SOLICITUD DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN³²

Año	Primera	Segunda	Pleno	Total por año
1996	14	3	0	17
1997	18	4	0	22
1998	14	9	0	23
1999	1	5	1	7
2000	0	2	6	8
2001	4	9	2	15
2002	10	12	1	23
2003	13	20	3	36
2004	22	41	6	69
2005	5	13	0	18
2006	8	44	4	56
2007	18	22	3	43
2008	58	34	11	103
2009	59	51	10	120
2010	97	42	6	145
2011	168	85	12	265
2012	189	169	49	407
2013	238	149	55	442
2014	311	325	58	694
2015	291	214	41	546

La Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN elaboró en 2014 un documento mediante el cual se pretendió describir el comportamiento de las Solicitudes de Ejercicio de la Facultad de Atracción recibidas por la SCJN entre 2007 y 2014. En este análisis primero se presenta el ingreso de solicitudes de ejercicio de atracción desde 1995 y se realiza una proyección para los años 2015 y 2016.

³² Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

GRÁFICA 1. INGRESO DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN DE 1995 A 2014, PROYECCIONES PARA 2015 Y 2016³³



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN con información del Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes (intranet).

En este apartado se describe una actividad prácticamente nula en la recepción de solicitudes desde 1995 hasta 2007, año a partir del cual puede identificarse un incremento en el ingreso de solicitudes, en el estudio referido se explica este crecimiento por ser el año en que se acordó dar trámite a las solicitudes de promoventes no legitimados, es decir, de aquellos que normativamente no están facultados para promover esta solicitud, sin embargo, será procedente si un ministro o Sala de la SCJN hace suyo el asunto para promoverlo.

Un crecimiento aún más significativo es el presentado en 2011, lo cual puede explicarse por la tendencia internacional de la época que buscaba promover una protección jurisdiccional más amplia en materia de derechos humanos —como puede observarse en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, lo cual derivó en la implementación de la reforma en esta materia en junio de 2011, que colocó a la SCJN en un papel central en la interpretación de derechos humanos y, por lo tanto, puede identificarse un incremento en los supuestos de “trascendencia” en los que se pretende que la SCJN participe de manera activa en la protección de los derechos humanos también con esta facultad.

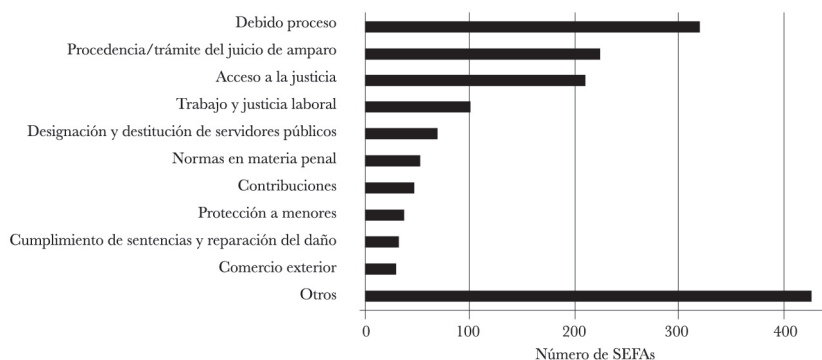
Con respecto a quiénes promueven estas solicitudes, se expone que del total de las solicitudes recibidas, menos de la mitad (48.7%) son promovidas por quienes están facultados para hacerlo, lo cual significa que más de la mitad (51.2) de las solicitudes son intentadas por sujetos no legitimados, lo cual significa que un asunto que por su interés o trascendencia —condicio-

³³ *Ibidem*, p. 1.

nes necesarias para que esta facultad sea ejercida— pudiera ser conocido por la SCJN no necesariamente puede ocurrir si éste no es adoptado por un ministro o una Sala de la SCJN, lo cual ha ocurrido únicamente en 2 de cada 100 casos (2.3%).³⁴

Sobre los temas que se han presentado con más frecuencia, la Unidad de Relaciones Institucionales señala que de los diez más frecuentes, ocho están relacionados con derechos humanos, siendo el más recurrente el debido proceso, seguido por la procedencia o trámite del juicio de amparo, cabe señalar que en este estudio se refiere que los temas específicos identificados están relacionados con plazos de presentación de demandas, procedencia del amparo, etcétera, es decir, consideraciones de legalidad y no propiamente de derechos humanos.

GRÁFICA 2. TEMA DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN.

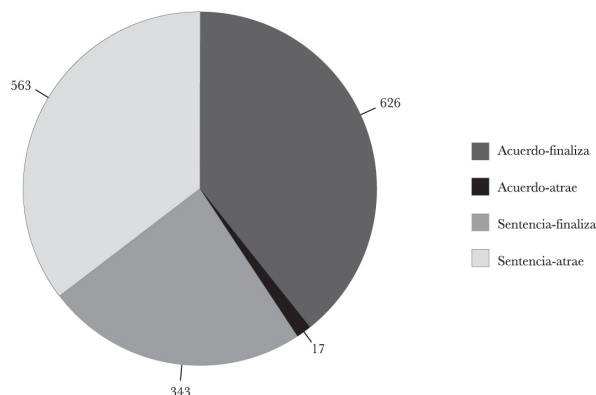
Sobre la resolución de estas solicitudes, se señala que la SCJN puede actuar de las formas siguientes para concluir este procedimiento: la primera, es por acuerdo del ministro relator, el cual puede resolver el desechamiento de la petición, que no se integra, que no ha lugar o que no tiene materia y, la segunda, consiste en la sentencia dictada por el Pleno o las salas que determine si se ejerce o no la facultad de atracción.

En el primer supuesto, es decir, que mediante acuerdo se rechace la solicitud, entre el 2007 y 2014 se presentaron 617 casos y sólo en 17 ocasiones el ministro relator resolvió ejercer la facultad de atracción. Por lo tanto, de los datos presentados se observa que en el 42% de los casos no se emite una

³⁴ *Ibidem*, p. 2.

sentencia, sino que se da por finalizada por un acuerdo. En el segundo supuesto, en el 58% (906) de las peticiones se dictó sentencia, de las cuales en 563 se resolvió la atracción del caso, como se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3. RESOLUCIONES DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014³⁵



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN.

Otro dato relevante es la relación entre el tipo de promovente y el sentido de la resolución de la solicitud, al respecto se identifica que de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción de los sujetos no legitimados se ha resuelto la atracción únicamente en menos de 2 de cada 8 casos; es decir, de las 801 solicitudes presentadas, únicamente se resolvió la atracción en 166 casos, lo cual significa que en muy pocas ocasiones los ministros ponentes o las salas han decidido hacer suya dicha petición, que es la única forma en la que podría ser procedente una solicitud de un sujeto que no está normativamente facultado.

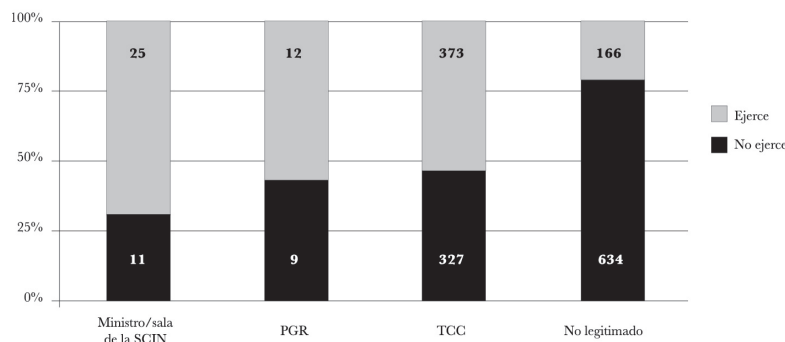
Con respecto a las solicitudes de oficio, de las 36 solicitudes que se han presentado en el periodo analizado, en 11 casos se ha resuelto el no ejercicio de la atracción, mientras que en 25 solicitudes presentadas por los ministros o una Sala de la SCJN se ha resuelto atraer el asunto.

De los sujetos legitimados para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción se identifica que de las peticiones presentadas por los TCC y el procurador general de la República, se resuelve la atracción en más de la mitad de las solicitudes, debe enfatizarse que el mayor número de casos que llegan a SCJN derivados de la solicitud de ejercicio de esta facultad son pro-

³⁵ *Idem.*

movidos por los TCC que tuvieron competencia de origen para conocer del asunto, con un total de 373 casos, mientras que se han atraído 12 asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación fue parte y son promovidas por el procurador.

GRÁFICA 4. RESOLUCIÓN (EJERCE/NO EJERCE) DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN POR SOLICITANTE PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014³⁶



Fuente: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN

Sobre el contenido de las sentencias de la SCJN derivadas de la atracción de un asunto, en el 85% de los casos (493) se hace referencia a la violación de derechos humanos, siendo los más frecuentes —presentes prácticamente todas las sentencias emitidas— el acceso a la justicia y el debido proceso, las cuales pueden identificarse más como garantías de legalidad.

Otros derechos mencionados por la SCJN en las sentencias han sido derechos de libertad en 156 resoluciones, el patrimonio propio en 115, derechos de igualdad en 102 sentencias y derecho a la información en 44.

Adicionalmente, se han mencionado ciertos derechos económicos, sociales y culturales, los más recurrentes han sido los derechos laborales y al trabajo en 68 sentencias, derecho a la salud en 53, el derecho a la no discriminación en 45, protección y asistencia a la familia en 37 y a un nivel de vida adecuado en 22. Debe enfatizarse que en el documento analizado se hace referencia a “menciones” lo cual no necesariamente implica que en las sentencias la SCJN se haya pronunciado de manera sustantiva o de fondo sobre estos derechos.

³⁶ *Ibidem*, p. 5.

VI. EL AMPARO JUDICIAL

EL AMPARO JUDICIAL Y LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PERSPECTIVAS EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

Héctor FIX-FIERRO*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación*. III. *Las soluciones*. IV. *Perspectivas del centenario*.

I. PLANTEAMIENTO

El juicio de amparo es el instrumento procesal más importante que ha desarrollado el ordenamiento jurídico mexicano para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.¹ Como tal, procede contra toda clase de actos de las autoridades públicas: leyes, actos administrativos y resoluciones judiciales. Que cualquiera de los tres poderes puede violar tales derechos a través de las normas generales o particulares que dictan cotidianamente, es algo que está fuera de duda. Lo que no resulta del todo claro —en el caso del Poder Judicial— es que se necesite un *proceso especial*, como lo es el juicio de amparo, para resolver tales violaciones cuando son cometidas por funcionarios judiciales, pues éstos forman parte de una organización cuyos actos son revisados habitualmente por las diversas instancias que la componen, a través de los medios de impugnación adecuados para tal fin, precisamente cuando son violatorios de los derechos de los justiciables conforme a la Constitución y las leyes. ¿Qué necesidad y justificación hay de que se revise nuevamente la actuación de jueces y magistrados a través de un juicio especial para la protección de los derechos fundamentales?

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2011, especialmente pp. 295 y ss.

La pregunta anterior surgió con fuerza a los pocos años del establecimiento del juicio de amparo como institución consagrada en el orden jurídico nacional. Quedó zanjada poco tiempo después, pero las consecuencias de la solución que se impuso entonces duran hasta nuestros días. Ciertamente, tal solución no era obvia ni fue aceptada pacíficamente, sino que se perfiló al calor de agudas controversias y arduas batallas judiciales.

Cuando se implantó por primera vez a nivel nacional, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), por influencia del insigne Mariano Otero, el amparo quedó configurado como un procedimiento a cargo de los tribunales federales para remediar las violaciones a los derechos constitucionales de los individuos que fueran cometidas por los poderes Ejecutivo o Legislativo de la Federación o de los estados. Cuando esta institución pasó a la Constitución de 1857, su procedencia ya no se circunscribió expresamente a las normas o a los actos expedidos por esos poderes, sino a las leyes o actos “*de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales*” (artículo 101, fracción I; énfasis añadido). Sin embargo, la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo, expedida en 1869, prohibió expresamente en su artículo 8o. la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. La Suprema Corte de Justicia, sin embargo, lo declaró implícitamente inconstitucional, al aceptar que tales resoluciones podían violar las garantías contenidas en el artículo 14, cuando no fueran *exactamente aplicadas* al hecho castigado por la ley. Dicho en otras palabras, si los jueces cometían un error en la aplicación de la *ley ordinaria*, estarían violando también un *derecho constitucional*.

Es muy conocida la historia de cómo acabó por aceptarse el amparo contra resoluciones judiciales,² por lo que no abundaremos en ella aquí.³ La cuestión se planteó en la superficie —según hemos dicho— como un

² Las resoluciones judiciales son de diverso tipo, y contra todas ellas puede ser procedente el juicio de amparo. Al amparo que se interpone contra *sentencias definitivas* se le conoce actualmente como *amparo directo*, por interponerse de manera directa ante la Suprema Corte (antiguamente) o ante los tribunales colegiados de circuito, aunque sería preferible hablar de *amparo de una sola instancia o uninstancial* (en el siglo XIX implicaba siempre dos instancias). Por razones históricas y de conveniencia nos referiremos principalmente a él como *amparo judicial*. Sobre los orígenes y desarrollo del amparo directo, véase el magnífico estudio de Julio Bustillos, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa, 2008.

³ Además del trabajo de Bustillos citado en la nota anterior, véase también Soberanes Fernández, José Luis, “Notas sobre el origen del amparo-casación en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto de 1992, pp. 465-484, y “Surgimiento del amparo judicial”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer MacGregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II, pp. 529-547; Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 1997, vol. I, pp. 443 y ss., vol. II, pp. 199 y ss.

problema de interpretación del artículo 14 constitucional. Por debajo de esta superficie, la cuestión real radicaba en la independencia e imparcialidad de la justicia local. El diagnóstico negativo sobre ambas tenía el efecto ineludible, fundado en el principio de la supremacía constitucional, de la intervención correctiva de los tribunales federales en cuestiones judiciales originadas en los estados “libres y soberanos”.⁴ Las precarias circunstancias políticas y económicas en que sobrevivía la justicia de las entidades federativas, así como los intereses y las necesidades de los abogados y sus clientes, influyeron de manera determinante en la aceptación del amparo judicial.

Se trata de una solución que podríamos llamar “histórica”, por las fuerzas que llevaron a ella y la contundencia con la que se impusieron. Ello podría llevarnos a verla como inamovible e incuestionable, pero justamente en las últimas décadas —fines del siglo XX y comienzos del XXI— ha vuelto a ser objeto de acalorada y a veces áspera discusión.⁵ Las diferentes posturas que existen al respecto son parciales e incompletas, pero reflejan realidades que deben ser tomadas en cuenta.

Hace unos años, por ejemplo, se podía escuchar, del lado de la justicia local, que los tribunales de las entidades federativas estaban haciendo el trabajo que se negaban a realizar los tribunales federales, ya que un elevado porcentaje de los asuntos de que conocían aquéllos correspondían a la llamada “jurisdicción concurrente” en la materia mercantil —que es federal—, comprometiendo una parte significativa de los escasos recursos de los poderes judiciales locales.⁶ Respecto al amparo judicial, en particular, se decía que era una instancia adicional utilizada principalmente para dilatar los procedimientos, ya que, en general, resultaba reducido el porcentaje de amparos concedidos. Se aducía también que en la revisión de las sentencias locales, los juzgadores federales aplicaban muchas veces criterios divergentes o contradictorios, por lo que el otorgamiento o la denegación del ampa-

⁴ Recordemos que la Constitución de 1857 carecía de un artículo similar al 161 de la Constitución Federal de 1824, que impedía a los tribunales federales revisar las sentencias locales, al disponer que “...todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales [de los Estados] serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

⁵ Sobre los debates de entonces y de ahora puede verse Serna de la Garza, José María, “Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 263-278.

⁶ Menchaca Salazar, Julio, “Justicia en las entidades federativas”, *Voz y Voto*, México, núm. 102, agosto de 2001, p. 16. El magistrado Menchaca consideraba que no era viable reencauzar hacia los tribunales federales el conocimiento y resolución de los juicios mercantiles, por lo que la solución “más práctica y natural” consistiría en destinar recursos federales a los poderes judiciales locales en proporción a la respectiva carga de trabajo.

ro parecía volverse un producto del azar, que dependía más del tribunal que efectuaba la revisión que de la existencia de “errores” que debieran corregirse necesariamente. Por último, entre los integrantes de los poderes judiciales locales había ya quienes pensaban que estaba decayendo el nivel de la justicia federal, por lo que en ocasiones resultaban de mayor calidad las sentencias locales.⁷ Por todo lo anterior, se argumentaba que en estos tiempos de nuevo federalismo se hacía necesario regresar su autonomía judicial a las entidades federativas, pues ya no estarían vigentes las condiciones que llevaron a la aceptación del amparo judicial a fines del siglo XIX.

Por el lado del Poder Judicial de la Federación se escuchaban quejas, en voz más o menos alta, en el sentido de que también los tribunales federales estaban haciendo el trabajo de la justicia local al revisar un buen número de sus resoluciones.⁸ En efecto, el constante crecimiento en el número de amparos judiciales, que ha sido muy significativo en las últimas décadas, ha obligado al Poder Judicial federal a crear, año con año, un número considerable de tribunales, así sea sólo para evitar un mayor rezago. Igualmente necesario ha sido nombrar, a un ritmo acelerado también, un número muy elevado de jueces y magistrados, cuya experiencia en los distintos cargos judiciales se iría reduciendo, dada la vertiginosa movilidad a la que están sometidos.

Muchas de las quejas y las reclamaciones que hemos mencionado no dejan de contener prejuicios y exageraciones; pero implican preguntas empíricas que hay que tomar en serio, y que podrían solventarse a través del estudio cuidadoso de las estadísticas judiciales. Desafortunadamente, dicho estudio se ha realizado sólo de manera parcial,⁹ de modo que de

⁷ Hay otras quejas que entran en los aspectos motivacionales o personales. Se alega entonces, por ejemplo, que el amparo judicial convierte a los jueces locales en meros maquilladores y tramitadores de la justicia federal, provocándoles desinterés y desgano, al saber que la verdadera decisión reside en otra instancia (Solorio Ramírez, Daniel, “La corrupción del desgano (...de las relaciones, buenas y malas, entre jueces federales y locales”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 55, junio de 1999, pp. 17-30). También es frecuente oír de los jueces y magistrados locales que los juzgadores federales los tratan con distancia y cierto desdén, quizá como consecuencia del tradicional autoritarismo de las instancias federales (véase Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM-National Center for State Courts, 2001, p. 164).

⁸ Véanse las respuestas de algunos magistrados federales a las preguntas que sobre esta cuestión les planteó Julio Bustillos, en *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 242-245.

⁹ Una cuestión central se refiere al porcentaje de amparos que se conceden sobre el total de sentencias impugnadas. Por ejemplo, Julio Bustillos examinó una muestra no representativa de expedientes de amparos directos ante los tribunales colegiados del Primer Circuito (Distrito Federal), correspondientes a los años de 2001 a 2005. De su análisis determinó que

momento no es posible darles una clara respuesta. Además, el debate se ha hecho menos áspero en los últimos años, y, por fortuna, empiezan a explorarse soluciones más constructivas.

El propósito de este ensayo es el de examinar el estado actual y las perspectivas futuras de una reforma al juicio de amparo, que parece haber quedado pendiente: la del amparo directo o amparo judicial. La reforma constitucional del 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al *statu quo* del amparo judicial, principalmente mediante el otorgamiento de facultades a los tribunales colegiados de circuito para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de *importancia y trascendencia*. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009.¹⁰ Por tanto, nos preguntaremos si el cambio es en verdad necesario y, en caso positivo, cuáles son las condiciones bajo las que sería viable y eficaz una reforma en la materia.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero (II, *infra*) se exploran brevemente los orígenes, el desarrollo y las consecuencias de la aceptación de la procedencia del amparo en negocios judiciales desde fines del siglo XIX a nuestros días, así como las reformas y cambios cíclicos que se propusieron y aprobaron para atacar el secular problema del rezago judi-

se había concedido el amparo en 39% de ellos, en su mayoría “para efectos”, es decir, que la resolución regresa al tribunal que la dictó para la corrección del error por el que se otorgó el amparo (la otra opción es la anulación “lisa y llana” del acto impugnado) (Bustillos, *op. cit.*, pp. 239 y ss.).

Los informes de labores del Poder Judicial de la Federación contienen cifras detalladas de la estadística judicial anual. Así, por ejemplo, para el año 2015 puede determinarse que, del total de resoluciones dictadas en amparo directo por los TCC, la protección de la justicia federal se concedió en el 36.4% de los asuntos (con porcentajes variables por materia: 45.5%, en la penal; 30.1%, en la administrativa; 22%, en la civil, y 46.1% en la laboral) (fuente: *Informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación 2015*). Podemos determinar, igualmente, que la tasa de concesión de amparos directos es variable respecto de los poderes judiciales de las diversas entidades federativas; para el año de 2006, oscila entre 37.5% (Hidalgo) y 8.8% (Chihuahua) (fuente: *Anuario Estadístico Judicial 2006*, México, CIDE-AMIJ, 2010, p. 86). El problema es que hasta ahora no se ha hecho la compilación de los datos correspondientes al total de sentencias definitivas impugnables mediante el amparo directo en el país en un año determinado, lo que nos permitiría determinar si el uso del amparo es excesivo o no. En todo caso, el porcentaje de sentencias definitivas respecto de las cuales se concede el amparo, en cualquiera de sus modalidades, es relativamente elevado.

¹⁰ La iniciativa, con los dictámenes y debates, puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOE_06jun11.pdf

cial. Veremos ahí que algunos de los términos del debate actual son muy similares a los que históricamente se han esgrimido. Ello es un indicio de que se trata de una problemática de raíces muy profundas que no se podrá atender con soluciones simples y unilaterales. En el segundo (III, *infra*) examinaremos algunas de las soluciones que se han intentado en años recientes, así como otras que no han sido exploradas, o no de manera suficiente. Por último (IV, *infra*), haremos una reflexión sobre las perspectivas de esta cuestión, a cien años de que el Congreso Constituyente de 1916-1917 la abordara y se pronunciara por ratificar el que parecía ser ya el juicio de la historia. La conclusión es que no ha se ha cerrado la etapa que en materia de impartición de justicia abrió la Constitución de Querétaro, por lo que debemos continuar en la línea de reflexión y de reformas paulatinas que ha permitido lograr avances incuestionables en la última centuria.

II. LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como señalamos en el apartado anterior, al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse mediante el juicio de amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su plena autonomía en esta materia— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país. No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica en los estados y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente. No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía de los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos motivos.¹¹ En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

¹¹ Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional [1906] y El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión [1919]*, 6a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 1 y ss.

...la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.¹²

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellas años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904 y 1905 —4,160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras sólo permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3,457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40,000 expedientes. En resumen:

Esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima.¹³

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la “mala” administración de justicia en los estados de la República justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba —decía él— que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.¹⁴

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), la que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la Federación.¹⁵ El

¹² *Ibidem*, p. 103. El capítulo XIII del ensayo se intitula “La imposible tarea de la Corte”.

¹³ *Ibidem*, p. 107.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 111 y ss). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial, según se argumenta más adelante.

¹⁵ Este requisito se conoce como “principio de definitividad”, y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: “Cuando la

debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto en pro como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.¹⁶ Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la Suprema Corte, los juzgados de distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.¹⁷ Con independencia de si ésta era efectivamente la situación, pues la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsecuentes, aunque quizá sólo de manera transitoria,¹⁸ el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

En el Constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el primer jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, se reconocía, por un lado,

controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación”.

¹⁶ El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz, José Ramón, *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, 2014, pp. 97 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 101 y 102.

¹⁸ De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz, *op. ult. cit.*, p. 104 nota 61, en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron en 19 por ciento y los pendientes de resolución en 48 por ciento. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido sólo temporal, que es lo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo XX.

Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución, por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al artículo 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizá las principales hayan sido que “las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras”. Véase el decreto en Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, t. III, pp. 3469-3471.

La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el Constituyente de 1916-1917 restableció, en la fracción II del artículo 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.¹⁹

Al discutirse el proyecto de artículo 107 constitucional, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular al dictamen de la Comisión, el que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto, la procedencia del amparo contra sentencias de los jueces de los estados anulaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa (y no el efecto) del desprestigio de la justicia local: “De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas...”²⁰ La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.²¹

La aceptación del amparo judicial en asuntos de legalidad obligó a la Corte a desviar la atención respecto de lo que debía ser su función principal —el control de la constitucionalidad— y le generó en verdad una “tarea imposible”, la que en gran parte motivó los principales cambios de orga-

¹⁹ Citado en Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., t. I, p. 8.

²⁰ Citado en Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., t. II, p. 2155.

²¹ Después de 1917 ha habido diversas iniciativas para suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos, Julio, “Las iniciativas «radicales» de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo XX: entre la conveniencia política y el «rezago» de la justicia”, en Caballero Juárez, José Antonio et al. (coords.), *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, 2010, vol. I, pp. 263-293.

nización y competencia del Poder Judicial de la Federación no sólo en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX.

Puede decirse que entre 1928 y 1994, la mayoría de dichos cambios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la Suprema Corte. La reforma de 1928 aumentó el número de ministros de once a dieciséis, los que se distribuyeron en tres salas especializadas por materia. En 1934 aumentó nuevamente el número de ministros a veintiuno y se introdujo una cuarta sala especializada en materia laboral. En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, así como los primeros cinco tribunales colegiados de circuito, a los que la Corte pudo transferir 27,000 asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14,000 asuntos (de los cuales cerca de 5,000 sólo correspondían a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19,000 asuntos.²²

La reforma constitucional de 1967 redistribuyó nuevamente las competencias entre los tribunales colegiados y la Suprema Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.²³ El ciclo se repitió: el número de asuntos rezagados disminuyó en los años posteriores a la reforma y luego se inició un nuevo y moderado crecimiento hasta mitad de los años ochenta.

La reforma constitucional y legal de 1987-1988 transfirió de manera radical a los tribunales colegiados de circuito la última palabra en cuestiones de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte la resolución última de las cuestiones de constitucionalidad. A esta transferencia le siguió un crecimiento cada vez más acelerado en el número de estos tribunales, con el fin de atender la creciente demanda de amparos judiciales. No obstante, las soluciones que pueden darse a la “imposible tarea” —con independencia del hecho de que se trate todavía de un problema real— no se limitan a la creación de tribunales y plazas judiciales. Existen otras posibilidades, igualmente importantes, que serán materia de análisis en el siguiente apartado.

²² Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987* México, Porrúa, 1987, pp. 377-379.

Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros (incluyendo al presidente de la Corte), para “el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia”. Véase el *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1965*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1965, p. 27.

²³ Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota anterior, p. 379.

III. LAS SOLUCIONES

En este apartado examinaremos las ventajas e inconvenientes de las medidas y los cambios que pueden contribuir a abordar el problema del crecimiento de los amparos judiciales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Tales soluciones no son exhaustivas, pero tampoco se limitan a las que se han discutido o intentado en épocas anteriores.²⁴ La complejidad del problema obliga a pensar que una solución eficaz y duradera sólo puede ser resultado de una combinación de elementos que interactúen favorablemente entre sí en el largo plazo.

1. *La creación de tribunales colegiados de circuito*

La principal estrategia del Poder Judicial de la Federación para dar solución al crecimiento en la demanda de amparos judiciales ha sido la creación acelerada de tribunales colegiados de circuito (en adelante TCC). La tabla 1 ofrece algunos datos estadísticos al respecto:

²⁴ Así, por ejemplo, no examinamos aquí, con detalle, una propuesta que han hecho los poderes judiciales de los estados, en el sentido de convertir a los actuales tribunales colegiados de circuito en supremas cortes locales (en cierto modo ya lo son). Esta propuesta no resolvería la cuestión de fondo, que es la posibilidad y el alcance de la impugnación de las sentencias locales ante un tribunal federal en razón del cumplimiento de la Constitución general. Por las mismas razones, tampoco examinamos la propuesta de crear una casación local que, aun cuando superara los vicios de la casación decimonónica, tendría que competir desventajosamente con el actual amparo judicial. La viabilidad de ambas propuestas está supeditada al mejoramiento de la justicia local y a la superación de la desconfianza que todavía priva hacia ella. Véanse incisos 3 y 4, *infra*, así como Fix-Fierro, Héctor, “El futuro del amparo judicial”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre de 2001, pp. 5-16.

TABLA 1
 NÚMERO Y DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO
 (1950-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Población total (en miles)</i>	<i>Población /TCC (en miles)</i>	<i>Ingresos</i>	<i>CT</i>	<i>Egresos</i>	<i>Quedan</i>	<i>CT por TCC</i>	<i>Egresos como % de Ingresos</i>	<i>Quedan por TCC</i>
1950	5	25 791	5 158	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	30.3	1 408
1960	6	34 923	5 821	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	98.9	332
1970	13	48 225	3 710	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	110.9	855
1980	21	66 846	3 183	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	94.1	537
1990	66	81 249	1 231	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	98.9	266
1995	83	91 120	1 098	88 821	112 684	96 981	15 703	1 358	109.2	189
2000	138	97 400	705	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	102.9	427
2005	172	103 263	600	247 808	295 999	243 194	52 805	1 721	98.1	307
2010	191	112 337	588	312 476	393 577	305 844	87 379	2 061	97.9	457
2015	222	119 938	540	380 074	497 474	372 680	122 656	2 241	98.1	552

FUENTE: elaboración propia, utilizando datos de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1950-2015.

NOTAS: TCC=tribunales colegiados de circuito; CT=carga de trabajo.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950. La carga de trabajo está compuesta por los ingresos de un año más los asuntos pendientes del anterior. La cifra de cargas de trabajo y pendientes promedio están redondeadas.

La población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

Para 2010, no se contabilizaron 29 TCC auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares.²⁵

La tabla anterior contiene información de gran interés. En primer lugar, revela que la relación entre el número de TCC respecto de la población total del país ha ido disminuyendo de manera constante a partir de la creación de los primeros tribunales. Dicho en otras palabras, el aumento en el número de TCC se ha producido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la población, lo que es congruente con la ampliación de la competencia de dichos tribunales y la necesidad de mejorar el acceso a la justicia.

²⁵ Son órganos de creación temporal que apoyan a los tribunales de radicación de los asuntos con el dictado de las resoluciones correspondientes.

No obstante lo anterior, se advierte que la tendencia general en cuanto a ingresos, cargas totales de trabajo, egresos y asuntos pendientes de los TCC es hacia un incremento constante que induce a continuar con la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales. Sin embargo, otras cifras de la tabla nos dan un panorama más matizado. Así, la carga de trabajo promedio aumenta y disminuye de manera cíclica. En 1951 era de unos 2,100 asuntos por tribunal, cifra que disminuye primero, luego aumenta en los años setenta, decrece nuevamente en los ochenta y noventa, para incrementarse de manera importante a partir del 2000, quedando en un número ligeramente superior al de 1951 para 2015. Si bien podría aducirse que actualmente los TCC cuentan con muchos más recursos humanos y materiales para soportar sus cargas de trabajo de los que tenían en la década de los cincuenta, también hay que tomar en cuenta que los asuntos se han hecho más técnicos y complejos, por lo que posiblemente las cargas de trabajo actuales sean aproximadamente equivalentes a las de entonces.

Por último, la tabla muestra dos medidas más que nos ayudan a valorar el problema del rezago en sentido estricto, que es el aumento de asuntos pendientes al final de un año respecto de la cifra del año anterior. Esto podemos observarlo a través del porcentaje de asuntos resueltos (egresos) respecto de los ingresos de un año determinado. Cualquier cifra inferior al ciento por ciento significa que al final del año habrá más asuntos pendientes que aquellos con los que se inició ese periodo. La tabla 1 nos muestra que, salvo para 1951, esta cifra casi siempre ha sido superior al 94 por ciento, y en al menos tres años ha rebasado el ciento por ciento. Esto quiere decir que los TCC han logrado mantener a raya las cargas de trabajo, e incluso han hecho esfuerzos particulares para disminuir los asuntos pendientes al final de un año. Sin embargo, una medida más que nos señala que la presión del rezago es constante, aunque con movimientos cíclicos, es el número promedio de asuntos que quedan al final de un año (última columna). Como observamos, este número ha aumentado y disminuido de manera periódica, pero resulta preocupante que el incremento haya sido significativo en los dos últimos años que muestra la tabla (2010 y 2015), para llegar a la segunda cifra más alta de todo el periodo cubierto, que es de 552.

Ahora bien, la tabla 1 examina las cargas totales de trabajo de los TCC. ¿Qué porcentaje de tales cargas corresponde a los amparos judiciales o amparos directos? Esta pregunta es relevante, porque nos indica si el principal motor de crecimiento en el número de TCC radica en esta clase de asuntos. Hemos calculado este porcentaje para los años posteriores a la reforma de 1988 (pero no se muestra en la tabla). Pasa de 65 por ciento en 1990 a 55 por ciento en 2015, con una disminución al 52 por ciento en 2005. Estos

números podemos interpretarlos en el sentido de que si bien la resolución de amparos directos sigue siendo la parte más importante de la labor de los TCC, el peso de otros asuntos se ha incrementado y es muy significativo, por lo que tales amparos no son el motor único del crecimiento del aparato jurisdiccional.

¿Cómo podemos valorar de conjunto la información contenida en la tabla 1? La tabla indica que el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una “imposible tarea”. Resulta indispensable, sin embargo, tener conciencia de que el crecimiento continuo de los TCC tiene inconvenientes y límites. Mencionamos un par de ellos enseguida.

En primer lugar, resulta evidente que la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer las nuevas demandas de acceso a la justicia. Sin embargo, esta satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales genera una demanda adicional que no surgiría si no hubieran sido creados. La razón es muy sencilla: la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que la demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido. Esto puede explorarse con precisión mediante un ejercicio estadístico particular que no es posible realizar ahora, pero la tabla 1 nos ofrece una idea clara y suficiente de lo que se habla.

En segundo término, el crecimiento incesante en el número de TCC ha generado una distorsión en la estructura del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial tiene habitualmente la forma de una pirámide, lo que significa que el número de juzgadores en cada instancia es inferior al de los que componen la instancia anterior, pues la instancia superior sólo revisa una fracción de los asuntos resueltos en la inferior. En el caso del Poder Judicial federal, por efecto de la necesidad de revisar las resoluciones de los juzgadores ordinarios, tanto federales como locales, y no sólo las dictadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, el número de magistrados de circuito es muy superior al de los jueces de distrito (ello ocurre ya desde 1990). El principal impacto se da en la carrera judicial, establecida formalmente por la reforma de 1994-1995. Puesto que los magistrados de circuito son reclutados principalmente entre los jueces de distrito²⁶ median-

²⁶ Ahora también pueden concursar los magistrados electorales federales, pero su reducido número no altera la esencia del argumento que aquí se desarrolla.

te un concurso de oposición interno, la estructura actual de las instancias implica —en potencia al menos— que no hay selección en los nombramientos de los magistrados y que todos los jueces de distrito, en principio, pasarán a ser magistrados de circuito. Si no se quiere renunciar a establecer requisitos más exigentes para ocupar un cargo judicial en la instancia superior, resulta necesario abrir entonces más espacios para la incorporación de juzgadores externos, mediante los llamados concursos libres o abiertos de oposición. Con independencia de lo anterior, el hecho es que se observa una elevada movilidad de los funcionarios judiciales para ocupar los cargos de juez de distrito y magistrado de circuito, por lo que puede ser necesaria una reducción en los requisitos para concursar, principalmente en cuanto a la antigüedad mínima en el cargo, previa al concurso.²⁷

Por último, el crecimiento acelerado de TCC y la facultad que éstos tienen de dictar jurisprudencia obligatoria en materia de amparo ha requerido establecer un sistema para la resolución de las contradicciones que pueden surgir entre los fallos de estos tribunales, ya sea que pertenezcan a circuitos distintos o al mismo circuito. Esta atribución estaba reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el crecimiento en el número de contradicciones a resolver cada año condujo, en 2011, al establecimiento de los llamados plenos de circuito, que son un órgano jurisdiccional conformado por un cierto número de magistrados de los TCC de un circuito para resolver algunas de las contradicciones de criterio que pueden darse en el mismo circuito (artículo 107 constitucional, fracción XIII). Esto descarga a la Suprema Corte de una parte de las contradicciones que resolvía previamente, pero no de todas. La tabla 2 da indicios de ese crecimiento, que no es del todo lineal, así como de una posible reducción en la intervención de la Corte estando ya en funcionamiento los plenos de circuito (2015).

²⁷ Así, por ejemplo, la antigüedad mínima en el cargo de juez que se exigía para poder participar en los concursos para plazas de magistrado se redujo de tres años en 1995 a doce meses en el 2000. En el momento actual se encuentra en marcha el 34o. concurso interno de oposición para la designación de magistrados de circuito (hasta 40 plazas), según convocatoria aprobada por el Consejo de la Judicatura Federal el 10 de agosto de 2016, la cual exige, para los jueces, una antigüedad mínima de cuatro años en el cargo. (Los documentos se pueden consultar en: <http://www.cjf.gob.mx>).

TABLA 2
 NÚMERO DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO
 Y CONTRADICCIONES DE TESIS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
 (1990-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Contradicciones de tesis ante la Suprema Corte</i>		
		<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Quedan</i>
1990	66	103	64	71
1995	83	320	199	121
2000	138	235	272	186
2005	172	455	483	71
2010	191	443	430	106
2015	222	324	347	194

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1990-2015*.

En resumen, el aumento en el número de TCC como estrategia para resolver satisfactoriamente el creciente número de amparos judiciales ha sido relativamente exitoso, pero tiene inconvenientes, inclusive de tipo económico,²⁸ y no parece sostenible a largo plazo, lo que nos obliga a explorar otras opciones.

2. *Eficiencia interna*

Una segunda estrategia consiste en aumentar la oferta de servicios judiciales por los TCC, pero no mediante la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, sino a través del incremento de su *eficiencia interna*. Al respecto, cabe pensar que el Poder Judicial de la Federación —a partir del considerable incremento que empezó a tener su presupuesto desde mediados de los años ochenta— ha invertido considerables esfuerzos y recursos para mejorar la

²⁸ En términos económicos, el problema se podría definir como de productividad marginal. ¿Qué será más productivo: invertir un peso más en la creación y mantenimiento de los TCC o en el mejoramiento de los tribunales ordinarios? La solución no es obvia, porque los TCC revisan solamente una parte de las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios. Sin embargo, el funcionamiento de estos últimos tribunales es más barato que el de la justicia federal, lo que se refleja en la gran disparidad en los presupuestos de que disponen.

“capacidad de procesamiento” de juzgados y tribunales.²⁹ Esto puede lograrse sustancialmente a través de la *especialización por materia*, de la *división interna del trabajo* y del *uso de las tecnologías de la información*. En este apartado nos referiremos exclusivamente a la especialización por materia, en razón de que carecemos de información específica sobre los otros dos rubros. Por un lado, no hay estudios sobre la manera como se organizan internamente los TCC, así como tampoco sobre los efectos que tienen los diversos esquemas de división interna del trabajo en el procesamiento de los asuntos, incluyendo la aceptación o resistencia a la modificación de las “tradiciones” laborales.³⁰ En cuanto a la tecnología, no hay duda de que el Poder Judicial federal se moderniza constantemente en este rubro, pero no contamos tampoco con estudios o evaluaciones amplias sobre el impacto de estas inversiones en la rapidez o la calidad de la justicia.³¹

La especialización por materia de los tribunales es un esquema de organización que puede tener diversas ganancias para la función jurisdiccional.³² Por un lado, permite mejorar la calidad y precisión de las resoluciones, en la medida en que los juzgadores se vuelven expertos en una materia específica. Por el otro lado, ese conocimiento experto favorece, en principio, una mayor rapidez en el procesamiento interno de los asuntos. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha seguido una política deliberada de *especialización por materia* de los tribunales federales, lo que incluye a los TCC. Esta política es posible sólo en aquellos circuitos en los que existen al menos dos

²⁹ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, 2006, cap. IV.

³⁰ En el plano anecdótico, hace algunos años los magistrados de un TCC especializado en materia laboral de la Ciudad de México hicieron al Consejo de la Judicatura Federal una propuesta para hacer mas eficiente el procesamiento de los asuntos de su conocimiento. Nunca recibieron respuesta formal del Consejo, pero otros magistrados de la misma especialidad se enteraron de la propuesta y enviaron un documento en que la criticaban, por considerar que promovía una “justicia rapidita, aunque fuera malita”. Según posterior testimonio de uno de los magistrados proponentes, sus colegas y él decidieron poner en práctica su proyecto, lo que les permitió aumentar en 50 por ciento la capacidad de procesamiento de su tribunal.

³¹ El uso de los instrumentos electrónicos ha hecho más eficiente y preciso el uso de la jurisprudencia, así como el acceso al texto completo de las resoluciones y sentencias de los tribunales federales, ahora disponibles en la Internet. En contraparte, las sentencias se han ido haciendo mucho más extensas y complejas –quizá de manera innecesaria–, lo que implica una pérdida de eficiencia propiciada por la misma tecnología. Véase el estudio y diagnóstico de Juan José Olvera López, “Obesidad en la justicia”, en Cienfuegos Salgado, David y Jesús Boanerges Guinto López (coords.), *El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense-Universidad Autónoma de Chiapas-El Colegio de Guerrero, 2012, pp. 437-458.

³² Fix-Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia...*, *cit.*, pp. 299 y ss.

TCC, lo que no ocurre todavía en todos ellos (actualmente son 32 circuitos). Los datos se reflejan en la tabla 3:

TABLA 3
 ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
 DE CIRCUITO (1990-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Penal</i>	<i>Admva</i>	<i>Civil</i>	<i>Laboral</i>	<i>Dos materias</i>	<i>%una materia</i>	<i>% total</i>
1990	66	4	8	9	8	--	44	44
1995	83	7	8	14	10	5	47	53
2000	138	14	17	26	16	7	53	58
2005	172	21	27	32	22	22	59	72
2010	191	22	34	32	23	41	58	80
2015	222	26	42	37	36	41	63	82

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1990-2015*.

NOTAS: la columna intitulada “Dos materias” se refiere a los TCC especializados simultáneamente en dos de las cuatro materias. Los porcentajes están redondeados.

La tabla 3 revela una progresiva especialización de los TCC en las últimas dos décadas y media. El porcentaje de TCC especializados en una o dos materias pasó del 44 al 82 por ciento entre 1990 y 2015, mientras que la especialización en una sola de las cuatro materias creció del 44 al 63 por ciento en el mismo periodo. En vista de que la materia administrativa es muy amplia, se ha iniciado una subespecialización en este campo. Con motivo de las reformas constitucionales sobre competencia económica y telecomunicaciones de 2013, se crearon los dos primeros TCC especializados en esas materias, con sede en la Ciudad de México.

En resumen, la especialización por materia (que implica, en último término, también la especialización profesional de los juzgadores) es una política necesaria, dada la creciente complejidad técnica de los asuntos judiciales, y con potencial para aumentar la eficiencia interna de los TCC. Su aplicación progresiva es un indicador de que ha tenido buenos resultados en este sentido.³³ Sin embargo, no parece ser una política que por sí sola pueda resolver el problema del aumento en los amparos judiciales.

³³ Siembre es posible analizar estadísticamente la productividad de los tribunales especializados respecto de los que no lo están, tarea que no emprendemos en esta oportunidad.

3. *Procedencia, procedimiento y selectividad*

Desde comienzos del siglo XX se ha intentado introducir modificaciones a las reglas de procedencia y procedimiento del juicio de amparo para contrarrestar las crecientes cargas de trabajo de los tribunales. Recordemos sólo cómo, en 1908, se introdujo el que se conoce como principio de definitividad para los amparos en materia civil, es decir, que para que sea procedente el amparo, el acto combatido ya no pueda ser modificado por un medio de impugnación ordinario. Durante estos cien años se han ido haciendo diversos ajustes de tal carácter, siempre con el propósito de evitar el uso excesivo del amparo y una utilización más eficiente de los recursos judiciales. En lo fundamental, se trata de evitar que sobre un mismo asunto judicial se interpongan varios juicios de amparo (los famosos “rebotes”), situación que se produce, sobre todo, cuando se concede la protección “para efectos”, es decir, para la corrección de algún aspecto específico de la sentencia impugnada, con lo que el asunto puede ir y volver de la jurisdicción de amparo en varias oportunidades. La estrategia de reforma ha consistido entonces en tratar de concentrar el examen de todas las violaciones que se hayan podido producir en una sentencia definitiva determinada.³⁴ En este apartado no haremos un análisis detallado de esta vía, bajo el entendido de que es indudablemente capaz de generar ganancias en el procesamiento de los juicios de amparo, pero que tampoco es suficiente para conjurar en definitiva el peligro del rezago.

Por supuesto, el problema de fondo se resolvería radicalmente si se suprimiera del todo el amparo contra sentencias judiciales. La consecuencia práctica sería la creación de una instancia de casación —control de legalidad de las sentencias— en las entidades federativas, donde concluirían, por tanto, los procesos judiciales ordinarios iniciados localmente. Aunque esta propuesta ha resurgido cíclicamente, no es viable en la medida en que subsista el principio de la supremacía constitucional. Este principio implica que cuando dichas sentencias den origen a una cuestión de *constitucionalidad*, ésta tendrá que ser resuelta por un *juez constitucional*. En un sistema federal, ello puede ocurrir en un doble plano: en el local, conforme a la Constitución

³⁴ Un ejemplo de ello es la controvertida institución del llamado amparo “adhesivo”, que es el que puede interponer la parte que venció en el juicio principal cuando su contraparte se ampara. Tiene el propósito de anticipar el examen de las violaciones que le afecten en la sentencia, las que ya no se podrán alegar en un amparo directo posterior. Sobre el punto puede verse Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 3a. ed., México, UNAM-IMDPC-Porrúa, 2013, pp. 51 y ss.

local, y en el federal, en términos de la Constitución federal. Pero la última palabra corresponde, sin duda, a los órganos federales o nacionales, que son los que interpretan de manera definitiva la ley fundamental sobre la que se erige todo el orden jurídico del país.

En México, por razones históricas, las cuestiones de legalidad se fusionaron firmemente con las de constitucionalidad, y ello explica que sean ahora los TCC y no un tribunal local los que realicen la revisión, una vez agotada la segunda instancia o apelación. Por supuesto, sería posible crear una instancia de casación local, pero ello no resolvería el problema, porque el principio de supremacía constitucional favorecería la presencia de nuevas presiones para llevar las sentencias dictadas en esa instancia ante la jurisdicción federal.³⁵

Como consecuencia de lo anterior, el problema debe reformularse como una cuestión de *selectividad*.³⁶ ¿Qué proporción de asuntos judiciales surgidos localmente pueden o deben ser revisados por las instancias federales? ¿Qué filtros conviene establecer para reducir la demanda de servicios judiciales en este nivel? ¿Qué facultades pueden otorgarse a los órganos jurisdiccionales revisores para que puedan legítimamente seleccionar los asuntos de *importancia y trascendencia*, desechando aquellos que no ameriten resolución?³⁷

Estas preguntas fueron expresa y extensamente abordadas por la iniciativa de reforma constitucional en materia de amparo que se aprobó en 2011. La exposición de motivos de la iniciativa, que presentaron varios senadores de la República en marzo de 2009, propuso justamente otorgar facultades a los TCC para seleccionar, según su trascendencia e importancia, los amparos directos que llegaran a su conocimiento.³⁸ La premisa que daba fundamento a la iniciativa fue la afirmación de que:

³⁵ A fines del siglo XIX existía la casación en las leyes de algunas entidades federativas, así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, por su carácter excesivamente formalista y técnico acabó siendo desplazada por el amparo-casación y desapareció definitivamente de los códigos a comienzos del siglo XX. Véase Bustillos, *El amparo directo...*, cit., nota 2, pp. 51 y ss.

³⁶ Sobre este concepto, Fix-Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia...*, cit., *supra* nota 29, cap. III.

³⁷ En otros países, como España o Alemania, el recurso de casación —o de revisión, como también se le llama— es muy selectivo, pues se hace un análisis preliminar riguroso de su procedencia y se exige inclusive una garantía económica para el mismo fin.

³⁸ La iniciativa (véase la nota 10) distingue entre violaciones directas e indirectas a la Constitución. En el primer caso, el amparo directo sería procedente siempre, en el segundo es en el que los tribunales colegiados podrían aplicar el criterio de importancia y trascendencia.

...hoy en día los poderes judiciales locales gozan de autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, de tal modo que se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de Derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal.³⁹

Lo cierto es que, desafortunadamente, no está fuera de toda duda que los poderes judiciales gocen de autonomía e independencia frente a los otros poderes, al menos no de manera general. Hay indicios de que en muchas entidades federativas el Poder Judicial sigue sometido a la influencia y el control del Poder Ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económicamente) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.

La propuesta de la iniciativa enfrentó fuertes críticas y resistencias por parte de la profesión jurídica, cuyos representantes consideraron que afectaba el derecho de acceso a la justicia, así como la posibilidad de corregir, siempre que fuera necesario, la actuación irregular de las autoridades judiciales ordinarias. En otras palabras, a los ojos de los abogados no han cambiado sustancialmente las condiciones que tenía el aparato de la justicia a fines del siglo XIX. Por ello se explica perfectamente que las comisiones unidas del Senado que dictaminaron la iniciativa a fines de 2009 hayan desechado esta propuesta en los siguientes términos:

...estas comisiones unidas no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia*.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de *acceso a la justicia* consagrado en el artículo 17 constitucional.⁴⁰

Lo sucedido con la propuesta de modificar los criterios de procedencia del amparo judicial nos revela que este cambio no podrá llevarse en adelan-

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Véase el dictamen en el documento que contiene el proceso legislativo, nota 10.

te en tanto no exista un consenso generalizado de que la justicia local goza efectivamente de la autonomía e independencia suficientes para garantizar la calidad y legitimidad de sus resoluciones y, por tanto, la confianza por parte de los abogados y de los justiciables.

Al respecto, cabe señalar que existen diversos sondeos y encuestas que contienen preguntas sobre el nivel de confianza y de independencia que se reconoce a los jueces y magistrados locales. En 2002, el diario nacional *Reforma* hizo un sondeo entre despachos y barras de abogados de 23 entidades federativas, preguntándoles si el amparo directo debía suprimirse, debía limitarse su procedencia, o debía dejarse como está. El apoyo a esta última opción resultó abrumadora, con un 86 por ciento de las respuestas.⁴¹ En relación con los ciudadanos, a la pregunta de “¿qué tanto respeto le tiene al Tribunal Superior de Justicia de su estado o a los jueces?”, los porcentajes fueron de 27.5 en el primer caso y 22.3 en el segundo. En una escala de confianza del 0 al 10 (máximo puntaje), los tribunales de justicia alcanzan 6.0 de calificación, y los jueces y magistrados un 5.6. Aunque es un puntaje bajo, se encuentra en la parte intermedia de la escala, que va del 8.4 para la familia hasta el 4.8 para los partidos políticos. En relación con la independencia de los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones, el 11.5 por ciento de los entrevistados piensa que son “muy independientes”, mientras que el 27 por ciento los considera “independientes”, pero el 30.5 por ciento no los considera “dependientes, ni independientes”, lo que indica que carecen de suficiente información para expresar su percepción sobre este tema. Finalmente, abordar el grado de “acuerdo” y de “acuerdo en parte” (espontáneo) con algunas frases relativas a jueces y magistrados, los porcentajes de respuestas fueron, respectivamente, los siguientes:

- “Los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos”: 34.6 y 31.4
- “Los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras”: 32 y 33.6
- “Por lo general, los jueces y magistrados garantizan a todos un juicio justo”: 19.7 y 29.8
- “Por lo general, en los juicios los jueces y magistrados le dan la razón a quien efectivamente la tiene”: 19.2 y 30.7.
- “Los jueces y magistrados son honestos”: 13.8 y 29.5.

⁴¹ Citado en Serna de la Garza, “Apuntes...”, *cit.*, p. 275. Es dudoso que un sondeo actual produjera resultados fundamentalmente distintos.

No debemos olvidar que los resultados anteriores,⁴² en los que la mayoría no expresa una opinión favorable a jueces y magistrados, se refieren a percepciones de la población que no necesariamente reflejan la realidad de la impartición de justicia, sobre todo tomando en cuenta que muy pocos ciudadanos han tenido un contacto efectivo con el aparato judicial. Sin embargo, se trata de percepciones que pueden tener un impacto real en el acceso a las instituciones de justicia y en el uso que se hace de ellas.

4. *Mejoramiento de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados*

La reforma constitucional y legal en materia judicial de 1987, pero sobre todo la de 1994-1995, sirvió como detonador de un proceso de reforma y cambio también a nivel de las entidades federativas.⁴³ La mayoría siguió algunos de los lineamientos federales, en el sentido de una mayor independencia y profesionalización de los poderes judiciales. Un estudio panorámico de estas instituciones judiciales que se publicó en 2001⁴⁴ revela que todas ellas se encontraban en proceso de reforma, pero que el avance de la misma era desigual. Mientras algunos estados podían mostrar progresos considerables, otros apenas empezaban a atacar los rezagos seculares de sus sistemas de justicia. La Suprema Corte de Justicia ha apoyado este proceso mediante varias resoluciones que apuntalan la estabilidad y la independencia de los magistrados locales, así como la autonomía del respectivo Poder Judicial.⁴⁵

Desafortunadamente, no contamos con un nuevo diagnóstico general de cómo ha avanzado la reforma judicial en las entidades federativas en lo que va del siglo XXI.⁴⁶ En lo particular, resulta muy complejo tratar de

⁴² Las respuestas citadas están tomadas de la Encuesta Nacional de Justicia 2015. Véase Fix-Fierro, Héctor Felipe et al., *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*, México, UNAM, 2015, pp. 127, 129, 131, 141, 142 y 150.

⁴³ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 265 y 266.

⁴⁴ Concha y Caballero, *Diagnóstico sobre la administración de justicia...*, cit., nota 7.

⁴⁵ La Corte ha sostenido, por ejemplo, que la estabilidad en el cargo de jueces y magistrados es un principio constitucional, por lo que si transcurre el periodo para el que fueron designados y no son reelectos, pudiendo serlo, la autoridad competente debe fundamentar y motivar su decisión de no renovar el cargo, pues éste no concluye por el mero transcurso del tiempo. Véase la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 103/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 11.

⁴⁶ Por supuesto, hay algunos estudios sectoriales, como en materia de justicia contencioso-administrativa o en materia penal, debido a la implementación de los llamados juicios orales, que se aprobó en 2008 y que debió culminar en junio de 2016. Véase, por ejemplo, CIDE, *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativo a*

definir y medir factores tales como la independencia y la autonomía de los poderes judiciales locales, en tanto tienen impacto en la calidad de las sentencias que dictan. Pero aún si contáramos con tales estudios y con las pruebas de que —como señala la iniciativa de los senadores— estuviera “fuera de duda” la idoneidad y eficacia de la justicia de las entidades federativas, sería la confianza en estas instituciones —un elemento subjetivo— la que de todos modos resultaría determinante para regular el volumen de amparos judiciales. Como hemos visto, en general los abogados se oponen de manera tajante a la modificación de los requisitos de procedencia del amparo contra sentencias judiciales y, en particular, al otorgamiento de facultades discrecionales a los TCC para hacer una selección de los mismos con base en su importancia y trascendencia.

Pero los abogados mismos son también un factor de peso en el buen funcionamiento de la justicia. Tenemos numerosos indicios de que la calidad en el ejercicio profesional de los abogados y los defensores públicos no es, en promedio, de buen nivel.⁴⁷

Lo anterior se debe a múltiples factores, que no podemos explorar aquí. Sin embargo, en términos generales se puede decir que no hay filtros de acceso al ejercicio profesional de los abogados ni una especialización suficiente de sus conocimientos en las diversas materias, así como tampoco controles efectivos sobre el desempeño ético de sus labores. Por ello, en años recientes se han presentado al Congreso de la Unión varias iniciativas de reforma constitucional y legal, con el propósito de introducir la colegiación obligatoria de los abogados, así como un procedimiento de certificación periódica de sus conocimientos y desempeño.⁴⁸ Aunque hay incertidumbre sobre las probabilidades de aprobación de iniciativas como éstas, cada vez es más generalizada la conciencia de la necesidad de un cambio profundo en las condiciones en que se realiza el ejercicio profesional del derecho en nuestro país, como condición indispensable para que la reforma judicial pueda continuar su avance.

nivel nacional, México, CIDE-AMIJ, 2010, y CIDAC, *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*, México, CIDAC-USAID, 2016.

⁴⁷ Sobre el particular puede verse Fix-Fierro, Héctor, “El papel de los abogados en la administración de justicia en México”, en Alvarado, Arturo (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 153-194.

⁴⁸ Véanse las iniciativas de reforma constitucional en materia de colegiación y certificación obligatorias, así como de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias, presentadas en el Senado de la República los días 20 y 25 de febrero de 2014 (consultables en la página Web del Senado).

5. *Modelo de organización judicial*

Hay una última solución que no se encuentra en la agenda pública, pero que es preciso examinar brevemente, así sea para conocer sus ventajas y desventajas teóricas, en razón de que podría llegar a adquirir relevancia. Se trata de un cambio del modelo de organización judicial, consistente en la unificación del Poder Judicial, es decir, en la desaparición del modelo de doble jurisdicción —tribunales federales y tribunales locales— que caracteriza a nuestro ordenamiento constitucional desde 1824. Ello no es incompatible con el sistema federal, habida cuenta de que existen al menos tres países con régimen federal —Austria, la India y Venezuela— que carecen de poderes judiciales locales, esto es, en ellos existe una sola organización judicial nacional.

Esta posibilidad debe verse frente al trasfondo de lo ocurrido recientemente con los institutos electorales locales del país, pues ante la desconfianza que algunas fuerzas políticas tenían de su autonomía e imparcialidad, se propuso su desaparición y absorción completa por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE).⁴⁹ La propuesta generó resistencia a nivel local, por lo que la solución de compromiso consistió en mantener los organismos electorales de las entidades federativas; pero la designación de los integrantes de sus órganos superiores de dirección se confió al INE. Del mismo modo, subsistieron los tribunales electorales locales, pero su integración se dejó en manos del Senado de la República. ¿Sería posible pensar en un modelo similar para los tribunales locales?

En primer término, parece difícil pensar en un modelo que unificara en una sola organización —la unidad material ya se da gracias al juicio de amparo— a los poderes judiciales locales⁵⁰ con el Poder Judicial de la Federación, para conformar un Poder Judicial nacional. Se trataría de una organización más grande y compleja que la electoral y su integración plena tomaría un tiempo considerable, pues habría que tomar en cuenta las significativas diferencias de organización y desempeño judiciales que se dan entre las entidades federativas, además de que el cambio exigiría grandes recursos, tanto materiales como humanos. Esta posibilidad, que hace unos

⁴⁹ Sobre la trayectoria del Instituto Federal Electoral (IFE) a partir de su creación en 1990, y la complejidad de su transformación en Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, véase Astudillo, César, “Cinco premisas en torno a la transformación del IFE en autoridad electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 3-37 (especialmente 32 y ss).

⁵⁰ No hay que olvidar que, al igual que en el orden federal, existen diversos tribunales externos al Poder Judicial de las entidades federativas.

años se podría haber descartado como inviable o sumamente improbable, ya no lo parece tanto por el antecedente electoral que hemos mencionado. Sin embargo, la pregunta crucial que hay que plantearse es no sólo si una transformación así es técnica y materialmente viable, sino si conllevaría un mejoramiento efectivo en la prestación del servicio de justicia, lo que en el largo plazo permitiría mitigar significativamente la presión que sobre la justicia federal ejerce el llamado amparo judicial.

Sin duda, una organización judicial más uniforme redundaría en una mejor calidad promedio de la justicia en todo el país. El Poder Judicial es el guardián último de los derechos de los habitantes del país. En este sentido, no parece racional ni políticamente legítimo aceptar que el nivel de protección de tales derechos pueda variar en términos puramente geográficos, es decir, que los derechos de que gozarían los habitantes de unas entidades federativas pudieran ser inferiores a los vigentes en alguna otra, contrariando el principio constitucional de igualdad ante la ley. Justamente para garantizarlo existe la revisión que ejercen los tribunales del Poder Judicial de la Federación; pero hemos visto también que ello tiene sus problemas y desventajas.

En segundo lugar, no parece tampoco que baste con conferir la selección y nombramiento de jueces y magistrados locales a alguna instancia o instancias nacionales. Existen condiciones institucionales locales importantes —como el otorgamiento de un presupuesto suficiente y oportuno— que no siempre pueden controlarse de manera jerárquica y central, como lo ha demostrado la reforma electoral más reciente.

En síntesis, no está clara la ganancia que traería la unificación formal del Poder Judicial. Y ante la resistencia que seguramente despertaría la desaparición o la mayor subordinación de un poder local como el Judicial, parece más conveniente trabajar a favor del mejoramiento de la justicia en cada una de las entidades federativas, así como también en la *nivelación* de su desempeño en el promedio nacional. En tal sentido, vale la pena explorar mejores esquemas de *coordinación y cooperación* entre las organizaciones judiciales del país, encaminados a lograr un nivel más uniforme en el desempeño de la justicia.

Uno de ellos está representado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), que es una organización conformada por los tribunales y órganos de gobierno judicial de toda la República que se creó en abril de 2007, con los objetivos generales de “fortalecer y modernizar la impartición de justicia” e “impulsar y salvaguardar una agenda judicial común entre los órganos impartidores de justicia en México”. El inconveniente de esta organización es que está constituida como una asociación civil sujeta a

los vaivenes de interés y compromiso en las instituciones que *de facto* dirigen a la Asociación, como la Suprema Corte de Justicia.

Otro esquema es el que ha propuesto recientemente el presidente Enrique Peña Nieto, en las seis iniciativas de reforma constitucional y legal enviadas el 28 de abril de 2016 a la Cámara de Senadores, bajo el rubro de la *Justicia Cotidiana*.⁵¹ Además de proponer la uniformación de la legislación procesal civil y familiar —la procesal penal ya lo está—, las iniciativas proponen la creación de un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, integrado por los poderes judiciales federal y locales, así como por los demás órganos impartidores de justicia del país, de acuerdo con las bases de coordinación que establezca una ley del Congreso de la Unión. A la manera de otros sistemas nacionales que ya están establecidos en la Constitución, el Sistema Nacional de Impartición de Justicia tendría, de acuerdo con las iniciativas, el propósito de establecer “estándares a nivel nacional”, así como de “facilitar la articulación de políticas institucionales transversales y la coordinación para su implementación”.⁵²

En síntesis, el propósito de resolver la problemática del amparo judicial, y en general los demás problemas de la impartición de justicia a los que está vinculado, obliga a reflexionar también sobre las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del modelo de organización judicial actual. Con independencia de la introducción de algún esquema de unificación organizacional o jerárquica, no hay duda de que una mayor cooperación y coordinación entre todos los órganos jurisdiccionales tendrá un impacto positivo en la calidad general de la justicia en el país.

IV. PERSPECTIVAS DEL CENTENARIO

El Congreso Constituyente de Querétaro ratificó abrumadoramente —por 139 votos contra cuatro— la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas, siguiendo la propuesta de don Venustiano Carranza y el dictamen de la Comisión de Constitución, en el sentido de que era necesario

⁵¹ Justicia Cotidiana es un proyecto de consulta y propuesta que surgió de la encomienda que el presidente de la República hizo al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a fines de 2014. Con base en los foros y consultas respectivos que organizó el CIDE con el apoyo de otras 17 instituciones, se elaboraron las iniciativas presidenciales que se comenta. Disponible en: <http://www.gob.mx/justiciacotidiana> (consultada el 29 de agosto de 2016).

⁵² La iniciativa reconoce que existen asimetrías importantes en las capacidades humanas, materiales y financieras de los poderes judiciales en el país, y que estas asimetrías se reflejan en los resultados que obtienen las personas que acuden a ellos para resolver un conflicto. El desafío consiste, por tanto, en elevar la calidad de la justicia en todo el país.

un medio de defensa contra las arbitrariedades de la justicia local, todavía sometida a la influencia de los gobernadores, y que, por tanto, sería injusto privar al pueblo mexicano de esa protección.⁵³ Durante el debate se adujeron otros argumentos importantes: la necesidad de que hubiera unidad en la justicia del país, de modo que se nivelaran las diferencias entre los estados;⁵⁴ que no había violación de la soberanía de los estados, porque sus atribuciones estaban limitadas por el respeto a la Constitución general; que los poderes judiciales de los estados seguían teniendo la última palabra, en cuanto el amparo no era una instancia más, sino un instrumento para constatar si hubo o no violación de una garantía individual, regresando el fallo a la autoridad que lo había dictado para su corrección; que sería incongruente no aceptar la protección del amparo contra sentencias judiciales, cuando ya en el nuevo artículo 14 se habían detallado, como garantía individual, los requisitos que debían cumplir dichos fallos, tanto en la materia civil como en la penal; que en proyecto del primer jefe ya estaban corregidos algunos de los vicios y abusos del amparo que atacaba el voto particular; que los jueces y abogados de los estados cometían errores por falta de personal, así como de conocimientos, de práctica y de requisitos para la defensa de la libertad, etcétera.⁵⁵

Cien años después, no han variado sustancialmente los argumentos con los que se desarrolla el debate, porque las condiciones que le dieron origen siguen presentes en buena medida. Como hemos visto, no hay confianza suficiente ni legitimidad para establecer filtros o criterios de selección para la interposición del amparo judicial, porque existe la opinión profesional, más o menos generalizada, de que sigue siendo necesario tener plenamente abierta la posibilidad de llevar los asuntos judiciales, de las instancias locales a la federal.

Sin embargo, la impresión de que nada ha cambiado en cien años es incorrecta. Sin duda ha habido avances importantes en el desarrollo de nuestra justicia, aunque no suficientes, para justificar un cambio radical en

⁵³ En el dictamen de la Comisión se puede leer: "...dicha institución como garantía de la justicia forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y... suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia". Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., t. II, p. 2120.

⁵⁴ El diputado Pastrana Jaimes señaló lo siguiente: "...si no se establece la unidad del Poder Judicial federal que garantice nuestra Constitución, tendremos un caos en la República, habrá veintiocho poderes judiciales en la República; cada Estado hará lo que quiera en ese sentido; en un Estado habrá garantías individuales, en otro Estado no las habría... no tendríamos un poder que consideremos como la unidad de nuestra ley fundamental". Marván Laborde, *op. cit.*, t. II, p. 2160.

⁵⁵ El debate del Congreso Constituyente puede leerse en Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., t. II, pp. 2156-2207.

la materia. Resulta de gran interés constatar que algunos de los cambios habidos en esta centuria dan respuesta y reconocen, en parte, la razón que tenía el voto particular de los constituyentes Medina y Jara, que se oponían al uso del amparo para revisar habitualmente las sentencias locales ordinarias.⁵⁶ En una de sus intervenciones, el diputado Medina expresó con gran claridad sus propósitos:

...defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados en la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes...⁵⁷

Más aún, había que reconocer que la justicia federal también podía cometer arbitrariedades e injusticias al revocar las sentencias correctas de los jueces de los estados,⁵⁸ por lo que el diputado Medina preguntaba: “¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema?”.

No sería desatinado decir que los diputados Medina y Jara se adelantaron a algunos de los problemas que las reformas judiciales posteriores a la promulgación de la Constitución trataron de responder y dar solución. El problema de la concentración de la justicia, particularmente a través del amparo judicial, se ha resuelto con la creación descentralizada de los tribunales colegiados de circuito. El problema de falta de unidad de la justicia que esta descentralización puede acarrear se ha abordado a través de la resolución de las contradicciones de tesis por parte de la Suprema Corte de Justicia y los plenos de circuito. Se ha producido también una separación orgánica entre las materias estrictamente constitucionales —en las que se ha especializado la Suprema Corte, convirtiéndose sustancialmente en un tribunal constitucional— y las materias civiles y penales, como pedían los

⁵⁶ Estrictamente hablando, el voto particular no negaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales cuando se cometiera un acto aislado que violara una garantía individual. Sin embargo, sostenía que en los juicios civiles y penales no había violación de garantías individuales. Véase la intervención del diputado Medina en Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., t. II, p. 2158.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 2159.

⁵⁸ El diputado Alberto González, quien intervino en contra del voto particular, reconoció que “...en los Estados ha habido funcionarios más rectos, más justos y más liberales que los abogados que estaban en la Federación, favorecidos, corrompidos al lado del dictador”, *op. ult. cit.*, p. 2171.

diputados Jara y Medina. Las escuelas de derecho se han multiplicado, lo que ha dado oportunidad a que más personas tengan acceso a los servicios de un abogado en muchas más localidades del territorio nacional, si bien persiste el problema de la calidad de los estudios y del desempeño ético de la profesión. Por último, ahora existe también la posibilidad de que un órgano supranacional —la Corte Interamericana de Derechos Humanos— revise los fallos definitivos de la justicia federal —incluida la Suprema Corte— cuando se alegue que éstos han cometido una “injusticia”, es decir, hayan violado un derecho humano reconocido por el Estado mexicano.

El amparo contra sentencias judiciales ha dejado de constituir la “imposible tarea” que temía don Emilio Rabasa, lo que no significa que la situación actual esté libre de obstáculos y distorsiones. El hecho de que los tribunales federales revisen una proporción importante de los fallos dictados en los procesos ordinarios del país no parece ser ya congruente con el desarrollo progresivo y el fortalecimiento de las instituciones en todos los órdenes de gobierno.⁵⁹

En este sentido, quizá debamos aspirar a la situación que prevalece en los Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una “cuestión federal”; pero ello ocurre de manera muy selectiva, es decir, en una proporción muy reducida de asuntos. Para llegar a tal situación de coexistencia de poderes judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrofia como de la ineficacia, resulta imprescindible continuar impulsando algunas de las líneas de reforma a las que nos referimos en el apartado anterior: desarrollar la eficiencia interna de los tribunales; promover el mejoramiento constante en la calidad de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados; fomentar la uniformación y coordinación de los distintos órdenes e instancias de la justicia. En cambio, la creación de cada vez más tribunales en el ámbito de la justicia federal no parece ser una estrategia viable a largo plazo, y el intento de introducir filtros o criterios de selección en los amparos judiciales que llegan a los tribunales federales deberá esperar a que se supere primero la actual desconfianza en los poderes judiciales de las entidades federativas.

La Constitución de Querétaro abrió en 1917 una nueva etapa en la evolución de nuestro sistema de justicia. Esta etapa no concluye aún, pues

⁵⁹ Esta afirmación no desconoce que el hecho de que en los últimos años ha comenzado un proceso bastante visible de recentralización normativa, financiera e institucional en el país, como consecuencia de la presunta falta de eficacia de las instituciones locales. La pregunta es si la recentralización seguirá a largo plazo un modelo de coordinación, que sería lo deseable, o de subordinación de los órdenes locales al federal o nacional.

seguimos vinculados con el arco de problemas y soluciones que abordaron los constituyentes, problemas y soluciones que hunden sus raíces en el pasado, y que empezaron a plantearse desde la consumación de la Independencia en 1821.

El mejor homenaje que podemos rendir entonces al Congreso y a la Constitución de Querétaro, al menos en esta materia, consiste en estudiar profundamente las circunstancias que enfrentaron los constituyentes, los debates que desplegaron, las soluciones que creyeron más adecuadas en su momento. La reforma de la administración de justicia sigue siendo un proceso vivo, inacabado. Debemos abordarlo con el espíritu del Congreso Constituyente, es decir, con una clara definición de los problemas, con voluntad firme de impulsar su solución, y con conciencia aguda del contexto y las circunstancias en las que tales reformas deberán surtir sus efectos.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL AMPARO JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ*

Siguiendo el pensamiento de Héctor Fix-Zamudio,¹ para poder entender de mejor manera nuestro juicio de amparo, lo tenemos que contemplar desde cuatro puntos de vista o sectores: el amparo de la libertad o hábeas corpus, el amparo contra leyes, el amparo administrativo y el amparo judicial o casación.² Situación verdaderamente compleja, pues evidentemente los creadores de ésta, la máxima institución procesal de México, ni en 1841 (Yucatán) ni en 1847 (Acta de Reformas) ni en 1857 (Constitución federal) se pudieron imaginar siquiera hacia dónde evolucionaría la misma, ni la complejidad técnico-procesal que alcanzaría. Por ello, para poder comprender a cabalidad esta institución, resulta importante el estudio del desarrollo histórico del amparo.

En esta oportunidad, en que conmemoramos el centenario de nuestra ley fundamental de 1917, queremos centrarnos en una de sus más importantes aportaciones: el amparo contra actos jurisdiccionales, o amparo judicial, lo que en otras latitudes se conoce como “recurso de casación”.

En el Acta de Reformas de 1847 expresamente se dejaron fuera los actos de los diversos poderes judiciales —Federal y locales—, mientras que la Constitución federal de 1857, en su artículo 101, fracción I, disponía que el amparo procedía en contra de “actos de *cualquier autoridad* que violen las garantías individuales”, lo que dio lugar a muy complicadas interpretaciones, tanto legislativas como jurisprudenciales y doctrinales.

En efecto, de la simple lectura del precepto constitucional se puede colegir que procede el amparo contra actos del Poder Judicial. Sin embargo,

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Son muchos los lugares en donde podemos conocer su pensamiento al respecto, pero pensamos que lo más recomendable es: *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 434.

² Está también el “amparo agrario”, que ha caído en desuso a partir de 1992, cuando surge la justicia agraria en nuestro país.

esto implicaría subordinar a los poderes judiciales de los estados al Poder Judicial de la Federación, y eso fue lo que causó mayor inquietud.

En la Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma, del 30 de noviembre de 1861, que fue la primera de su género, se aceptó la impugnación de actos jurisdiccionales a través de un complicado procedimiento de tres instancias adicionales a las que regulara la legislación ordinaria. Como en ese momento nuestro país entraba a una etapa sumamente convulsa de más de cinco años, fruto de la intervención francesa y el consecuente II Imperio, dicha ley tuvo una aplicación muy reducida; por ello, al año siguiente del triunfo de la República, o sea, 1868, se planteó una nueva legislación: la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, finalmente promulgada en enero de 1869, en donde se intentó atemperar esa problemática sin éxito alguno, debido a que, después de una muy rica discusión parlamentaria, el artículo 8o., tal como se aprobó, finalmente dispuso: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Disposición que ese mismo año la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó como inconstitucional, gracias al famoso Amparo Vega, del 20 de julio, lo que abrió de nuevo la puerta al amparo judicial, aunque ahora sin una reglamentación legal.

Sin embargo, el verdadero problema se suscitó, no cuando se le dio cabida al amparo judicial, sino cuando se empezó a pedir amparo contra resoluciones jurisdiccionales civiles por violación al artículo 14 constitucional. Analicemos esta situación.

Recordemos que el artículo 14 en la Constitución de 1857 era muy sencillo, ya que aparentemente sólo prohibía la retroactividad (“No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y *exactamente* aplicadas á él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”).³ Sin embargo, el mandato de la aplicación exacta de la ley en las sentencias de los tribunales civiles, contenido en dicho precepto constitucional, había provocado tal turbamulta en el desarrollo del juicio de amparo que ello marcó la historia y el destino de la más importante institución procesal de México.⁴ Como dijo Emilio Rabasa:⁵ “La palabra *exactamente* que, por su mala historia, debe ser desechada del artículo”.

³ Cfr. nuestro libro *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2015, pp. 35 y 36.

⁴ Cfr. el libro que escribimos con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, pp. 309-335.

⁵ *El artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa 1955, p. 126.

La Suprema Corte trató de frenar esa expansión, en primer lugar, con lo que hemos denominado “Tesis Vallarta”, contenida en la ejecutoria del 4 de junio de 1879, que resolvió el amparo Larrache. Sin embargo, ante la presión de la doctrina, pero sobre todo de los abogados litigantes, la propia Suprema Corte terminó por aceptar los amparos civiles por violación al artículo 14 constitucional, a partir del 15 de noviembre de 1892. Por su parte, la legislación, a través del artículo 809 del Código de Procedimientos Federales de 1897, también hizo lo propio, pero no de forma lisa y llana, sino por medio de limitaciones:

La interpretación que los tribunales comunes hagan de un hecho dudoso ó de un punto opinable de derecho civil ó de legislación local de los Estados, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando aparezca haberse cometido una inexactitud manifiesta é indudable, ya sea en la fijación del hecho ya en aplicación de la ley.

En este sentido fue muy importante la interpretación de la jurisprudencia para fijar tales límites. Al respecto, Silvestre Moreno Cora⁶ nos sintetiza en siete supuestos el criterio de la Suprema Corte al respecto:

- a) Cuando se aplica una ley, dándole efecto retroactivo.
- b) Cuando se juzgue conforme a una legislación diversa de la que se debía juzgar.
- c) Cuando se falla un negocio sin audiencia del interesado.
- d) Cuando habiéndosele oído no haya sido en la forma que señala la ley.
- e) Cuando el juez de la causa careza de competencia.
- f) Cuando el juez ha negado la recepción de una prueba que conforme a la ley debería haberse admitido.
- g) Cuando se haya cometido una clara y manifiesta inexactitud en la aplicación de la ley o en la fijación de los hechos.

Finalmente, tenemos que mencionar la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, que adicionó un segundo párrafo al artículo 102 de la ley fundamental de 1857:

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse á los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga

⁶ *Tratado del juicio de amparo conforme á las sentencias de los tribunales federales*, México, La Europea, 1902, pp. 433 y 434.

fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

Junto con el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, la última legislación reglamentaria de los artículos 101 y 102 constitucionales anterior a la Revolución mexicana, que asumió todo ese desarrollo.

No obstante, extrañamente, Venustiano Carranza, en las medidas legislativas que tomó anteriormente al Congreso Constituyente de Querétaro, con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914, anuló la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, por decreto del 28 de septiembre de 1915, al disponer:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, y en uso de las facultades de que me hallo investido:

CONSIDERANDO: Que la adición que por decreto de 27 de octubre de 1908 se hizo al artículo 102 de la Constitución Federal, para que en el recurso de amparo en materia civil no pueda proponerse sino después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no concede la Ley ningún recurso, cuyo efecto pueda hacer la revocación, tuvo expresamente por objeto según se dijo de una manera clara y terminante en la exposición de la iniciativa del Ejecutivo del 1.º de mayo del mismo año antes citado, poner coto al “abuso que de recurso de amparo” se había hecho en los negocios judiciales del orden civil, produciendo los efectos de enervar y dilatar la acción de los Tribunales Civiles, menoscabar la responsabilidad de la justicia del orden común y desalentar a los encargados de ministrarla, y lo asentaron las Comisiones Dictaminadoras en la Cámara de Diputados en su Dictamen de 22 de mayo del repetido año, en el que se dijo que la reforma constitucional indicada por el Ejecutivo, venía a poner coto a un mal que era creciente y trascendental, tomando un término medio entre la opinión que ve en el amparo el remedio para toda clase de deficiencias en la Administración de Justicia, y aquella que por el contrario, considera que el amparo en juicios civiles es perturbador de la Administración de Justicia, invasor de la soberanía de los Estados y recurso peligroso que, fundándose en una garantía de imposible realización como es la aplicación exacta de la Ley en materia civil, trae en realidad más males que bienes; Que una experiencia de varios años, constante en múltiples ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vino a demostrar que las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, era notoriamente inadecuadas y, por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban al Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadores: porque aparte de que se dejó en pie la debatida cuestión, contradictoriamente

resuelta por la misma Suprema Corte, respecto de la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la Ley en materia civil, los mismos de la adición permitieron a la malicia de los litigantes y a la diversidad de criterios en la Corte, dar a las expresiones “sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la Ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación” una amplitud que dio como pavoroso resultado que se amparara contra autos, providencias y aún simples actos negativos y disposiciones de mero trámite dándose entrada al juicio de amparo aun que constara en los autos que no se habían interpuesto los recursos comunes para la revocación. Que además de esto, con la adición de que se trata, poniendo restricciones para la promoción del amparo en juicios civiles, se dejaron intencionalmente sin correctivo inmediato, las violaciones de otras garantías distintas de la tercera que otorga el artículo 14 constitucional, cuya reproducción se aplazaba inmediatamente, y en muchos casos de un modo irreparable hasta que se pronunciase la sentencia definitiva y se agotasen todos los recursos comunes; Que el aplazamiento del recurso de amparo en materia civil por violación de garantías diversas de la de exacta aplicación de la Ley, se convirtió en un poderoso medio de opresión, pues la autoridad judicial pudo impunemente cometer toda clase de atentados contra la propiedad, los derechos de las personas y de las familias; Que otro de los males que produjo la adición del artículo 102, fue el de que con frecuencia se siguieron juicios de rebeldía en los que el emplazamiento vicioso o deficiente, daba como resultado que se pronunciasen sentencias sin que los demandados pudieran defenderse, ejecutándose aquellas en sus bienes de manera irremisible, supuesto que siempre se alegaba que el amparo no procedía por no haberse interpuesto en tiempo hábil los recursos comunes; Que para remediar los males antes expuestos, es necesario restituir el artículo 102 constitucional a su primera forma, conservando íntegro el pensamiento del Legislador que quiso hacer del amparo un recurso constitucional y no un recurso extraordinario, a reserva de que una Ley especial, inspirada en un alto sentimiento de justicia y con amplio criterio científico, señale los límites del amparo en materia civil, y las condiciones que deben regular su interposición, de manera que a la voz que proteja todos los derechos, reprimiendo las arbitrariedades del Poder, ponga coto a las maliciosas promociones de los litigantes. Por todo lo expuesto he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo único.- Se deroga la adición que por decreto de 27 de octubre de 1908, promulgado el 12 de noviembre del mismo año, se hizo al artículo 102 de la Constitución Federal el que, en consecuencia, vuelve a quedar en los términos siguientes: Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y reformas del orden jurídico que determinará una Ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento

Lo extraño es que en el Proyecto que presentó a la magna asamblea de Querétaro, cambió de opinión y retomó lo prescrito en 1908. Recordemos lo que dijo Carranza en el discurso inaugural del Constituyente el 1o. de diciembre de 1916:⁷

El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden, penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

⁷ Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, ed. facsimilar tomada de la del Gobierno del Estado de Tabasco (1980), México, INEHRM-UNAM, 2014, t. I, p. 149.

Ello significaba que se consideraba a la singular redacción del artículo 14 (que según Rabasa lo único que pretendía era consagrar el principio del debido proceso, y aumentó de manera inusitada los amparos en materia civil, y, por ende, trastornó la naturaleza constitucional del juicio de amparo). Por ello, los constituyentes de 1916-1917 tomaron la iniciativa, empezando por los redactores del Proyecto de Carranza, quienes propusieron este tenor al mencionado precepto:

A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Evidentemente, la redacción de 1917 superaba en mucho al texto de 1857. Como dijimos antes, durante casi cincuenta años (de 1869, con la segunda Ley Reglamentaria, hasta 1917) el amparo mexicano se transformó radicalmente a través de una rica evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial.

Así, pues, en la décimo novena sesión del Congreso Constituyente de Querétaro, llevada a cabo el 21 de diciembre de 1916, se aprobó, entre otros, la propuesta de artículo 14 sin discusión y por unanimidad. Como se habrá podido caer en cuenta fácilmente, en este artículo se establecen los principios de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, el de debido proceso y el de tipicidad o legalidad jurisdiccional. Todos ellos fundamentales para entender cualquier régimen liberal y democrático de derecho.

Es decir, el viejo concepto de legalidad jurisdiccional se transformaba en “formalidades esenciales del procedimiento”, que en términos modernos, por influencia angloamericana, se conoce como el principio del “debido proceso legal”, siguiendo el pensamiento de Rabasa. La “exactitud” en la aplicación de la ley se dejó para la materia penal, ya que la materia civil tenía que ser “conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley” o a los principios generales del derecho, como reza el artículo 14 constitucional y la fracción IV del 107, precepto que nos corresponde ahora analizar

brevemente. Dicho en otras palabras, al suprimir el adverbio adjetival “exactamente”, se pensó que con ello se superarían los abusos que ocasionaban que todos los juicios civiles llegaran en última instancia a la Suprema Corte, limitándose exclusivamente a los extremos señalados en la fracción IV del artículo 107 constitucional.

A continuación copiamos el texto correspondiente del Proyecto de Venustiano Carranza. Y dado que el artículo finalmente aprobado era prácticamente el mismo, ponemos en cursivas lo poco que se añadió, y entre paréntesis lo que se suprimió:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 (anterior), se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, (la) que se ajustará a las bases siguientes:

I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre *el* que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare;

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su separación, y que cuando se haya cometido en Primera Instancia, se haya alegado en la Segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que le ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es la exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación;

III. En los juicios civiles o penales, sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso;

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en un juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa;

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y la otra que se entregará a la parte contraria;

VI. En (los) juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte (diera) *diese* contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se (concediere) *concediese* el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso, se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior;

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señale, la que se adicionará con las que indicare la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos;

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga;

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutada fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora para cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior *del* tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otros casos a la Corte contra la resolución que se dicte.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca;

X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue;

XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignada la autoridad o agente de ella, *el* que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

Como señalamos antes, el 20 de enero se presentó el dictamen de este artículo, donde prácticamente (aparte de limitar la procedencia del amparo judicial en materia civil) destaca la creación de un nuevo procedimiento en el amparo: el llamado amparo “directo” o uniinstancial, que junto con el otro, que lógicamente se le denominó “indirecto” o biinstancial, constituyen las dos formas de tramitar este juicio constitucional.

En esa misma oportunidad también se dio lectura a un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina sobre el propio precepto, donde se planteaba la supresión del amparo contra las resoluciones judiciales. Ambos diputados alegaron la defensa del federalismo judicial y retomaron la tesis que se defendió en 1868, y que después fue abandonada radicalmente. Ellos propusieron, de una forma un tanto extraña, que se dejara solamente la fracción primera del original artículo 102, según el texto de 1857. Jara y Medina señalaban:

I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el prestigio de ésta;

II. Los Estados por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resulta curioso que un Estado que se llama soberano, no pueda impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal, pero que hoy sirve para demostrar lo que debe ser la justicia en un Estado. Este artículo dice así: “Artículo 160. El poder Judicial de cada Estado ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellas hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

IV. No es un vano temor el de con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acude siempre en la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen en ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y en efecto; en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios, en realidad, tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la suplica y el amparo.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local, han obligado a los suscriptores miembros de la Comisión, y a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esta honorable Asamblea el artículo 107 en los términos siguientes:

“Artículo 107. Todos los juicios de que se habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinaran una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare”.

Lo cual fue explicado por don Hilario Medina en estos términos:

-El C. Medina: Señores diputados: Para explicar debidamente la diferencia que hay entre el dictamen de la Comisión y el voto particular, se necesita entrar en materia. La diferencia es ésta: el dictamen de la Comisión, que

está conforme con el proyecto del Primer Jefe, concede el amparo contra las sentencias definitivas que pronuncien los tribunales, esto es, que se conserve la pésima tradición que nulifica la justicia local. Voy a ser un poco familiar en esta cuestión, que por naturaleza es técnica. En un estado se promueve un juicio ante un juez de Primera Instancia; el litigante que pierde no está de acuerdo con la primera sentencia y apela; el Tribunal Superior del Estado conoce de esta apelación y vuelve a fallar el asunto. En algún recurso que se llama de súplica, y que consiste en volver a revisar una sentencia; en algunos otros hay la casación, que consiste también en volver a revisar la sentencia. El objeto de toda esa serie de revisiones es para que allí concluyan todos esos asuntos, es con el objeto de que la justicia local sea la que pronuncie la última palabra en todos los asuntos; pero hay esto: se dice en el proyecto que también la Suprema Corte puede conocer de la apelación de un asunto que puede volver a ser revisada la sentencia que se ha dictado en este asunto. Esto, señores, tiene un largo antecedente, y precisamente por pésimo he querido que se corrija y mi opinión no es aislada. Se ha visto en la práctica constitucional que es detestable. Aun los que no son abogados conocen perfectamente que los tribunales locales no han tenido nunca el prestigio que les corresponde, porque también hay Estados donde hay personalidades conspicuas y bastante conocedoras del Derecho y de buena fe para fallar todos los asuntos que se tramitan en toda la República viene sencillamente a alterar la administración de justicia, y la Corte establece su jurisprudencia en materia penal, siendo que la Corte debe conocer exclusivamente, por naturaleza, de cuestiones netamente constitucionales. La justicia común en los Estados, de esta manera, nunca ha existido, ni nunca existirá si van a seguir las cosas como estaban en materia de litigios; y para la cuestión de los abogados será muy bonito y muy conveniente que todos los asuntos de la República se monopolizaran en la ciudad de México, en donde está la Suprema Corte de Justicia, y allí los abogados se hicieran los célebres de antaño, los de grande prestigio, con merma y perjuicio de los abogados de los Estados; o se repetiría el caso, señores diputados, de que volvieran los abogados influyentes, de donde a venido la leyenda de que solo en México hay buenos abogados. Eso no es cierto; yo protesto. Se volvería a dar el caso de que toda clase de asuntos, penales y civiles, aun los más sencillos y aun cualquiera clase de asuntos fueran a dar a la Suprema Corte para que ella pronunciara la última palabra; de esta manera habría una considerable concentración de negocios en la ciudad de México; y además esta concentración de negocios tendría el inconveniente de darle a la Corte un papel que no debe corresponderle, La Constitución de México de 1824 tenía un artículo que es muy exacto, pues decía que todos los juicios civiles y criminales que se tramitan en un Estado deberían fallarse allí mismo en primera instancia, y allá debería dictarse la sentencia. Esta es la justicia local bien atendida. Quiero que se considere cuál es la soberanía del Estado cuando un Estado no tiene la última palabra en esta cuestión y que se somete a sus tribunales,

efectivamente la soberanía del Estado en este caso queda mutilada. Un tribunal de un Estado sabe que su sentencia no es la última palabra, sino tiene que ir a la Corte, y por eso entre los abogados es corriente esta expresión: “aquí nos ha fallado en contra; eso no importa; allá nos veremos en México, en la corte”. Este es un desprestigio de los tribunales de los Estados; quiero que se corrija, es lo que quiero en el voto particular. La diferencia consiste en esto: el proyecto centraliza la administración de justicia, da a la Corte la última palabra; nosotros pretendemos que haya justicia y se imparta en cada Estado, que cada uno tenga su jurisprudencia y sus tribunales. La corte sólo falla en cuestiones constitucionales. Pero se me dirá que qué se hace con las violaciones que se cometen en los juicios civiles y penales. Las violaciones constitucionales que haya en un juicio civil o penal se corrigen por el amparo que va contra un acto aislado que se ha cometido, violando una garantía individual: y en los juicios civiles y penales no hay violación de garantías individuales. Voy a explicar a ustedes: en un juicio civil se debaten cuestiones netamente civiles: uno reclama a otro el pago de cierta cantidad que le adeuda el juez condena a pagar: eso es justo. Pero viene el litigante de mala fe buscando un pretexto, dice que la ley no fue exactamente aplicada, y ya tiene un motivo para invocar una apelación, para pedir amparo; entonces la Corte revisa la sentencia. En materia civil habrá amparo, decía el licenciado Vallarta, la personalidad más alta en Derecho Constitucional; si el juez decretara una prisión por deudas, esa es una violación de garantías constitucionales; pero como viene el amparo recaería sobre aquel acto aislado y no tendría la Corte que revisar la sentencia definitiva. En materia penal hay otras muchas garantías: que no se dé tormento al acusado; ese acto aislado es motivo de amparo, y la Corte o un juez de Distrito tienen obligación de amparar a aquel reo que ha sufrido tormento para declarar en su contra; no es pretexto para que la Corte revise la sentencia pronunciada en un juicio penal y examine todas las pruebas pronunciando nueva sentencia. En el proyecto se dice qué la Corte va a conocer en forma de juicio de los juicios fallados por los tribunales, sino que va a ver si hubo violación; esto es sencillamente engañar, esta es la palabra. Me pongo en el caso de un litigante vencido; sabe que de todos modos la Corte Suprema de Justicia revisará los actos del tribunal que falló en su contra; le basta invocar como pretexto cualquier violación de una garantía para que tenga competencia la Corte, se apodera de aquel litigio y revise la sentencia. Defiendo yo esto, y no sólo yo, sino también el señor diputado Jara quien se ha compenetrado perfectamente de estos hechos: defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales: queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados en la República, cuando en provincia hay

abogados bastante competentes; queremos que estos mismos abogados de la ciudad de México que han concentrado todos los negocios dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo subestaciones [*sic*] a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido. Si continúa el debate, me veré en el caso de ampliar mis razonamientos. Mis ideas fundamentales son estas: respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materia civiles como en penales, ya que constitucionales la Corte sí debe conocer de esos asuntos. Vosotros resolveréis

(Aplausos.)

En la 55a. sesión, del 22 de enero por la tarde, se comenzaron a discutir tanto el mencionado dictamen como el voto particular. Con buen sentido, se puso a discusión primero este último, pues si se aceptaba ya no tendría sentido pasar al primero. Concluido el debate del voto particular de Jara y Medina, se pasó a la discusión propiamente del dictamen de la comisión, referente al artículo 107, misma que se contrajo a una larga perorata de José Natividad Macías, quien obviamente apoyaba el dictamen.

En efecto, después de la larga discusión que repetía aquellas memorables jornadas legislativas de finales de 1868 y principios de 1869, en que se cuestionaba si el amparo judicial violaba el federalismo, el punto final lo puso don José Natividad, a quien sin rubor calificamos como el más destacado jurista diputado constituyente, cuando dijo:

Voy, señores diputados, a ser muy breve, pero muy claro, porque ya no soy abogado, como lo dije el otro día, y ya no voy a hacer uso de la lógica jurídica, sino simple y sencillamente del sentido común, que es en muchos casos el más raro de los sentidos. Voy, señores diputados, a seguir un procedimiento breve, claro y conciso, estando seguro que podréis apreciar en toda su exactitud y comprenderéis, sin que quede la menor duda, la fuerza de las consideraciones que vengo a someter ante vuestra soberanía para que resolváis la difícil cuestión que se está debatiendo en estos momentos y que la generalidad de vosotros no ha percibido con claridad debido a que los jurisconsultos que me han precedido en esta tribuna, tratando esta cuestión; no se han dignado descender de las alturas de la ciencia para venir aponerse al nivel del simple sentido común, único a que debe apelarse en estos momentos, ya que no se trata de una academia de sabios, sino de una reunión de políticos que viene a resolver de los intereses más sagrados de la patria. Vamos a ver los argumentos que se han esgrimido contra el amparo en negocios civiles y penales, porque toda la controversia se ha limitado únicamente a estos dos puntos: es el primero de estos argumentos la soberanía de los Estados si se concede

amparo en negocios civiles y penales, la soberanía de los Estado sufre, la soberanía de los Estados se menoscaba, la Suprema Corte de Justicia, que es una Corte federal, vendría a inmiscuirse en la resolución de los asuntos que deben quedar sujetos única y exclusivamente a la jurisdicción de los Estados. Este es el primer argumento, expuesto en términos sencillos, es decir, en toda su desnudez. El segundo argumento es este; este sistema de amparo en negocios civiles y penales, establecido por el Primer Jefatura, no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México. Esto dijo en iguales o semejantes palabras el ciudadano diputado Medina: “El amparo, tal como lo establece la Primera Jefatura, va a conservar a los abogados de la capital el gran filón que los hará ricos, que conservará su influencia y que obligará enteramente a los pobres y a los necesitados de todos los ámbitos de la República a recurrir a ellos!. ha dicho el diputado Jara: “Si conserváis ese juicio de amparo, los pobres desgraciados que aquí no encuentran justicia, porque son víctimas de las explotaciones de los poderosos, tendrán que emprender un viaje hasta la capital de la República, y después de haber dejado allí hasta el último centavo en manos de los abogados, cuya rapacidad no se saciará jamás, volverán desnudos, pobres y desconsolados, sin haber alcanzado el objeto que los llevo allá, teniendo que dormir la última noche en la plaza de la capital y volviendo a regresar al día siguiente pidiendo limosna para llegar a sus humildes chozas”. Pues bien, señores diputados; no hay el ataque a la soberanía de los Estados ni hay esa explotación a los pobres por parte de los abogados de la capital; no hay necesidad de que los pobres tengan que ir allá, sino que pueden ocurrir a los tribunales de los Estados. Se quiere sorprender a la Asamblea diciendo que se ataca la soberanía de los Estados. No, señores, tenemos una Federación, y para que la Federación pueda subsistir es necesario que le concedamos algo de su soberanía, porque, si no, entonces acabamos con la Federación. Si vamos a establecer una soberanía es necesario conservar las bases indispensables sobre las cuales se constituya esa soberanía, y para conservar esas bases es indispensable, es forzoso que se conserve el juicio de amparo. Vais a verlo paso a paso. El señor diputado Medina, con su buen talento, reconoce que el recurso de amparo es indispensable para hacer efectivas las garantías individuales consignadas en esta Constitución. el artículo 1o., ya aprobado por vuestra soberanía, dice clara y terminantemente: “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”. De manera que toda garantía que está consignada en esta sección primera debe ser respetada, no sólo por los Estados, sino por la República Mexicana, que es el conjunto de los diversos Estados que forman la Federación Mexicana. Todo derecho, para poder hacerse efectivo, necesita tener un medio a su disposición, porque de otra manera resulta el absurdo de que se concede una facultad y se prohíbe la manera de hacerla efectiva. Dice un axioma de sentido común que el que quiere el fin quiere los medios; el pueblo mexicano quiere que todo hombre que resida

en la República Mexicana tenga estas garantías, y para hacer efectivas estas garantías, con toda sabiduría la Constitución lo dice es este artículo que se discutió hoy por la tarde y que no mereció ninguna observación de parte de esta distinguida Asamblea.

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

Tenemos estas dos verdades: que la Constitución, en la sección primera, aprobada ya por vuestra soberanía, el pueblo mexicano concede a todos los habitantes de la República las garantías que enumera la sección primera; y tenemos en el artículo 103 que, para hacer efectivas esas garantías, esta Constitución otorga a los tribunales de la Federación la facultad de conocer de todas las leyes o actos de las autoridades que vulneren esas disposiciones. Después de estas dos verdades que nadie absolutamente podría poner en duda, vamos a ver si es posible el amparo en negocios judiciales, quitando todo el tecnicismo jurídico; repito; no quiero hablar como abogado, sino quiero prescindir de todo el tecnicismo para poner las cosas con toda claridad para que sean percibidas por todos. Una de estas garantías, y estoy seguro que no la habéis olvidado, es, por ejemplo, que nadie puede ser condenado a muerte, o que no puede haber la pena capital mas que por los delitos de traición a la patria y en los casos de homicidio con premeditación, alevosía y ventaja, en los delitos graves del orden Militar y en los casos de parricidio. He aquí enumerados los casos en que la Constitución permite la aplicación de la pena de muerte para el delito de violación, porque consideraba que este delito, tanto por las circunstancias del momento como porque a medida que los pueblos van ascendiendo en la escala de la civilización toma mayor incremento en los hombres el sentimiento de la dignidad, estos ataques a la moral y al honor de las familias se consideran más graves que el ataque a la misma persona; y se consultó a vuestra soberanía la conveniencia de que también se pudiera aplicar la pena de muerte para el delito de violación. Vuestra soberanía dijo: no; solamente en los primeros casos se podrá aplicar la pena de muerte.

Pues bien: vamos suponiendo que una Legislatura establece penar el delito de violación y acuerda que debe castigarse con la pena capital; se consigna el asunto al juez y éste dirá: con fundamento en el artículo tantos de la ley del Estado se impone el reo la pena de muerte por el delito de violación. En esta circunstancia, ¿Procede el amparo contra la sentencia? indudablemente, señores; es un juicio del orden penal, y ya veis cómo procede el amparo contra la sentencia. Ya veis cómo no se viola la soberanía de los Estados ni hay necesidad de ir a México a ver al licenciado Macías, quién quizás se quiso

referir al compañero Medina. No, señores; de manera que si a todos o a uno por uno de ustedes pregunta este hombre que ha sido condenado a la pena capital por el delito de violación; ¿Procede el amparo contra esta sentencia? Sí, señor, a la carrera, ¿Cómo no va a proceder? Vamos a otro caso: están prohibidos en otro artículo las penas trascendentales, las penas de mutilación y de infamia. Pues bien; un juez conoce de un proceso y, por ejemplo, señores, le han consignado a ese juez a un marido que ha estado traficando con el honor de su mujer; es un caso que lo cito precisamente para poder aplicar la regla. Este juez, después de apretarse mucho la cabeza para resolver el caso y de buscar en un Código Penal la ley que aplique, se encuentra con que el Código no castiga a los maridos que tienen tal mal gusto; pero el juez, que es un hombre de alta moralidad y de una escrupulosidad extraordinaria, hace este cálculo; esta es una acción indigna; un hombre de esta especie no debe quedar sin castigo por hecho tan infamante; hay que castigarlo. Y se pone a buscar en los libros, y se encuentra con que las leyes antiguas hay una ley de la novísima recopilación, que dice que al marido que venda las caricias de su mujer debe castigársele por... no diré la palabra porque hay señoritas; debe castigársele por esa acción tan fea y debe condenársele a que se le pasee tres domingos en la plaza pública, cuando todas las gentes salen de la iglesia de oír misa, caballero en un burro, con la cabeza volteada para la cola y con la cornamenta en la cabeza. Pues bien, señores; yo os pregunto: ¿Ese ser degradado que merece el desprecio de todos estaría bien condenado? No, porque las penas de infamia están abolidas por vuestra soberanía. ¿Qué haría aquel desgraciado contra esa sentencia? Pues uno cualquiera de vosotros le diríais a la carrera: ¡Pedir amparo! porque nosotros queremos proteger la libertad y que no se castigue a los mexicanos con penas infamantes y trascendentales; hemos prohibido que se impongan esas penas. Ya veis cómo hay otro caso en que se concede el amparo contra una sentencia, y no habrá ninguno de vosotros que diga: “no hay amparo contra eso, porque sufre la soberanía de mi Estado”. no señores; porque la soberanía del Estado sufre solamente cuando la Suprema Corte de Justicia va a inmiscuirse en esa soberanía. De manera que si la Suprema Corte de Justicia va a conceder amparo por la violación de una garantía, entonces no sufre la soberanía de un Estado. Otro caso: quiero ponerles tres o cuatro casos en materia criminal para pasar después a la materia civil, y van a concederme plena razón de que el amparo procede en estos casos por sí solo, contra la sentencia definitiva. Tenemos otra garantía; dice el artículo 14: “No podrán expedirse leyes retroactivas”. Este precepto dice que la ley deber ver al futuro y que la ley no puede ver el pasado. Pues bien; la ley viene hoy e impone la pena de muerte por un delito que ayer no estaba castigado en la Constitución, con la pena capital; el Poder Legislativo del Estado creyó ayer que ese delito podría castigarse con una pena que no fuera la de muerte, pero hoy esa Legislatura ve que es preciso porque se ha multiplicado el delito o por otra circunstancia que lo haga más grave, y cree que este delito,

repito, debe castigarse con la pena capital; entonces da una ley diciendo que la pena capital se aplicará no sólo a los que cometan ese delito desde hoy en adelante, sino a todos aquellos que estén procesados por ese delito. Viene el juez, y de acuerdo con esa ley impone la pena capital a los procesados mediante una sentencia definitiva; es esta sentencia la que ha venido a violar las garantías, porque ha dado efecto retroactivo a una ley que no estaba vigente en el momento en que el delito se cometió. ¿Qué se hace con ese delincuente? Pues darle el recurso de amparo para que se libere de esa sentencia; se le podrá decir: los tribunales de los Estados son soberanos, las resoluciones que dicten son inatacables cuando no violan una garantía; cuando la violan están sujetos al pacto federal y, por consiguiente, la Suprema Corte de Justicia, al amparar contra esa sentencia por violaciones de las garantías, no ataca a la soberanía de los Estados; esto es incontrovertible. Otro caso para concluir esta parte de los juicios penales. Dice otra garantía del artículo 14, que es una garantía verdaderamente preciosa; dice el artículo 14: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Como veis, hay en este párrafo dos garantías: es la primera, que está prohibido imponer penas por simple analogía; es la segunda, que la ley debe ser exactamente aplicable al delito de que se trate. De manera que si en una sentencia o se aplica una pena por simple analogía o se aplica inexactamente la pena que establece la ley para un hecho que no es el de que se trata, la garantía está violada. Ejemplo: está castigado el robo; se considera como robo la extracción fraudulenta de una cosa ajena, mueble, contra la voluntad de su dueño. Va un individuo a una casa particular y en lugar de apoderarse del reloj va y lo hace pedazos; consignado aquel hombre que ha ejecutado la destrucción del reloj, el juez hace este raciocinio: si este hombre se hubiera robado el reloj, le habríamos aplicado, por ser robo en casas habitada, la pena de tres años de prisión; pero como no se lo robó, debemos decir que el hecho de haberlo destruido equivale a habérselo robado; luego le imponemos la pena de tres años de prisión. Debo advertir a ustedes que el delito que se hubiera cometido en este caso es el daño en propiedad ajena; pero este delito se castiga con una pena mucho menor que el robo, de modo que el delito de robo queda castigado con una pena mucho mayor que el delito de daño en propiedad ajena. “Si este individuo, diría el juez, se hubiera robado el reloj, le habría impuesto tres años de prisión pero como no se lo robó, si no que lo destruyó, se le debe aplicar la pena de seis meses de prisión; mas como yo creo que lo que éste quería era robárselo, y que si no se lo robo fue porque no pudo, hay que imponerle la pena de tres años de prisión”. Aquí tienen ustedes un caso en que la pena esta aplicada por simple analogía. Procede el amparo en este casi indudablemente, y nadie diría que en juicio criminal no procede

el amparo porque se trata de una sentencia dada en última instancia por un tribunal del Estado; nadie podría invocar la soberanía de ese Estado para poder negar el amparo, no obstante que se trata de una sentencia pronunciada por el Tribunal Superior de una Entidad federativa, soberanía en cuanto a su régimen interior. Voy a referirme a otro caso: (Una voz: ¡a votar! ¡A votar!) Es muy importante, es necesario que esto quede claro. Voy a referirles este caso, que es rigurosamente histórico, porque yo tuve conocimiento de él, porque vi el proceso; lo vi precisamente, porque se trataba de un caso verdaderamente extraordinario, en el que se revelaba la estupidez absoluta del juez quien conoció del proceso. Un juez de un Estado recibió un día, consignados a tres individuos que habían llegado a una troje; llena de maíz en grano y habían hecho una horadación por la espalda de la troje; precisamente en los momentos en que acababan de hacer la horadación se presentó el mayordomo o administrador de la hacienda y aprehendió a aquellos individuos, remitiéndolos con todo y burro al día siguiente a la autoridad política del lugar, la que los consignó al juez respectivo, refiriéndole que los había aprehendido haciendo una horadación a una troje. No hay necesidad, señores diputados, más que tener sentido común para ver que allí no había todavía un robo, sencillamente no había robo porque no se habían apoderado de un solo grano de maíz, y el robo exige el apoderamiento de la cosa ajena sin voluntad de su dueño; de manera que todavía no estaban realizados los elementos constitutivos del robo. Entonces el juez dice: “pues no hay robo; sí iban a robar esos hombres la troje”. Esta tenía cinco mil cargas de maíz; pues entonces dice: “como éstos acababan de hacer la horadación era la tentativa de robo de cinco mil cargas de maíz”. ¿Estaba la ley penal exactamente aplicada? Inquestionablemente que no; la ley estaba violada, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió a aquellos desgraciados el amparo y sencillamente les aplicó la pena. Entonces volvieron los autos al tribunal que sí era competente y aplicaron a aquellos desgraciados la pena que les correspondía. Pues bien; nadie absolutamente puede decir que contra esa sentencia, que es una sentencia en juicio penal, no procede el recurso de amparo. Vamos a la materia civil. Voy a poner dos o tres casos para que perciban ustedes la necesidad que hay del juicio de amparo en materia civil. Dice la ley que no podrán expedirse leyes que tengan efectos retroactivos. Dice esta otra garantía: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades...” Pues bien, sin estar presente el individuo acude otro ante la justicia y pone demanda contra él sobre entrega de una casa ante el juez de Primera Instancia de Querétaro: demanda Juan a Pedro la entrega de la casa número dos de la calle de Pasteur. Como sucede de ordinario cuando los litigantes no obran con la mejor buena fe, lo que sucede con demasiada frecuencia, le dice el juez demandante: te participo que Pedro, contra quien tengo esa demanda, vive en tal casa y allí debes hacerle la notificación correspondiente; el juez recibe la demanda, manda que se notifique el correspondiente traslado; va el actuario y

notifica; el actuario, que está de acuerdo con el actor, porque los actuarios de ordinario son unos pillos que medraron durante el período de la dictadura, van y con toda docilidad manifiestan, notifican y dejan un instructivo en la casa que el actor ha designado. Como no está allí Pedro porque no vive allí, sino el dueño de la casa, resulta que el juicio se sigue sin que Pedro llegue a tener conocimiento de él; y un día se encuentra Pedro de buenas a primeras con que el juez de Primera Instancia mandó lanzarlo de la casa porque ha venido sentencia en contra de él. Entonces Pedro ve que no ha sido citado a juicio, que no se le dio conocimiento de la demanda, que no se le oyó en defensa. ¿Qué sucede entonces? Hay esta garantía: que no se puede sentenciar sin oír a todas las partes esenciales del juicio; esto dice la garantía que vuestra soberanía ya ha aprobado, y esta garantía se viola en el presente caso porque han condenado a Pedro sin oírlo en juicio, lo han despojado de su propiedad; pues entonces viene el amparo, porque de otra manera esta garantía quedaría vulnerada. Otro caso hay. Una ley que prohíbe la retroventa. Precisamente, con motivo de todas las promesas de la revolución, se ha estado tratando, se ha estado estudiando el punto de prohibir toda la usura, todos aquellos contratos gravosos, y uno de ellos es el de retroventa; porque no hay tal retroventa, sino que hay un préstamo con pacto de retroventa, y debido a él se recibe la cosa y se deja arrendada en poder del mutuario, con el pacto de que pueda retrotraerla dentro de determinado tiempo. Pues bien; se da esta ley que será indudablemente benéfica para el pueblo mexicano. Se dice: “De hoy en adelante queda prohibida la retroventa; todo contrato de retroventa que se haga en lo sucesivo será radicalmente nulo”. He aquí, señores, lo que sucederá indudablemente, porque estoy seguro que la revolución dictará esta ley protectora de las clases desvalidas, que es eminentemente represiva de toda esa codicia de los agiotistas que por desgracia pululan en México. Pues bien, esta ley no puede aplicarse a los actos hechos hasta ahora, porque sería darle un efecto retroactivo; sin embargo viene el juez y dice: este acto es nulo. Haría un acto de justicia; pero el acto es enteramente ilegal porque es contra las disposiciones de la ley, porque daría efecto retroactivo a una ley, y es claro que aquí procede el amparo contra la sentencia dictada en ese juicio. Apelo al sentido común de todos los diputados para que digan si en estos casos no procede al amparo. Lo mismo debe suceder cuando en lugar de aplicar la ley se violan abiertamente los preceptos de la ley; lo mismo debe suceder cuando se hacen influir contra un tercero los actos en que no ha figurado como parte. En todos estos casos se trata de una sentencia dictada en un juicio civil que tiene que caer en virtud del amparo, porque de lo contrario las garantías serían ilusorias. De manera que ya veis que no hay nada contra la soberanía de los Estados. Ahora veamos el otro argumento. Que los tribunales han sido corrompidos, que no hemos tenido Corte Suprema de Justicia que responda a todas las necesidades y exigencias de la justicia. La Suprema Corte de Justicia, desde hace muchos años, no ha sido más que el instrumento del Poder, no

ha hecho justicia, sino que ha estado obedeciendo las sugerencias y mandatos del Poder. Pero ¿Qué porque la Suprema Corte de Justicia ha abusado, porque no ha correspondido al fin para el cual fue establecida, vamos a quitarle el amparo en materia Criminal y Civil? También el Poder Ejecutivo de la nación no ha correspondido; el Ejecutivo federal, lejos de ser una garantía de paz y concordia, lejos de hacer efectivas las garantías, en vez de respetar la soberanía de los Estados, ha estado conculcando las garantías individuales, ha aplicado la ley fuga cuantas veces ha querido, ha derramado sangre por todas partes, ha privado de la libertad a millares de desgraciados y los ha tenido en las prisiones durante varios años; ha despojado a todos aquellos que, desgraciadamente codiciándoseles sus propiedades, no llegaban a satisfacer las exigencias de los poderosos; ¿Y qué, porque el Poder federal ha hecho todo eso vamos a quitar la Federación? ¿Vamos a quitar el Poder federal porque en tiempo de la dictadura de Huerta no se respetó la soberanía de los Estados, sino que se impusieron gobernadores, se impusieron diputados a las legislaturas, se impusieron jefes políticos y hasta porteros de las oficinas públicas, vamos a acabar con la Federación? No, señores; vamos a hacer que la Federación sea un hecho; precisamente todos vuestros deseos tienden a que el Poder quede perfectamente organizado, enteramente unido; que sea un hecho la soberanía popular, que puedan existir por un lado la soberanía de los Estados y por otro la soberanía de la Federación; que puedan subsistir una y otra; que concurran las dos soberanías a verificar la felicidad y progreso del pueblo mexicano. Ahora bien; durante el tiempo que estuvo vigente la ley de amparo, éste procedía contra todos los actos del juicio; de manera que el juez en materia Civil y en materia Penal no podía dar un solo trámite sin que hubiera el amparo: esto era el abuso, y a evitar estos abusos tiende el proyecto de la Primera Jefatura. En verdad, señores, estoy completamente satisfecho: de manera que hoy no volverá a haber esos amparos: no volverá la Federación a inmiscuirse en los trámites contra el Poder Judicial. Íñigo Noriega se burló de las sentencias de los tribunales debido a la influencia de los poderosos para que no se le procesara y no recayera en su contra la sentencia definitiva. Ya no habrá esto, porque ya estará en lo sucesivo corregido el defecto. Esto lo dice clara y terminantemente el proyecto; de manera que este proyecto satisface todas las necesidades de la justicia y todas las exigencias del pueblo mexicano. Los tribunales de los Estados, en materia Civil y en materia Penal, tendrán libre toda su acción; se ha demostrado que en los juicios penales también, al pronunciarse la sentencia definitiva, tienen que ocurrir a la Suprema Corte de Justicia, y entonces vendrá ésta no a revisar los procedimientos, como decía el señor diputado Medina, sino únicamente a ver si hay algún precepto constitucional violado, única cosa que le importa. Conforme a la ley de amparo antigua, la Suprema Corte tenía el derecho de recibir pruebas y abrir investigaciones, cosa que el proyecto del ciudadano Primer Jefe prohíbe terminantemente. Ahora voy a otro punto para contestar al señor diputado

Jara: (Voces: ¡No!) dos palabras nada más, porque esto podía haber venido a la imaginación de algunos diputados. Decía el ciudadano diputado Jara y el ciudadano Medina también, que se va a favorecer a los abogados de México, y agregaba el ciudadano Jara que los pobres irían a la capital. Es una de las ventajas que tiene el proyecto. Precisamente no exige esto, para evitar los gastos que tuvieran los litigantes de los Estados que fueran a México. El amparo se pedirá aquí, se remitirá directamente por correo el escrito, acompañándose una copia para que el juez vea cuál es la queja y cuáles son los defectos que se atribuyen al acto reclamado. Y con la contestación que dé el juez se le dará a la otra parte para que conteste; y con esos dos escritos y con el que presente el procurador general de la República se resolverá. De manera que no se exige ni que los litigantes vayan a México, ni que ocupen abogados de México; bastará esta sencilla tramitación rápida para que la Suprema Corte de Justicia falle y conceda el amparo de la justicia federal cuando haya sido violada una de las garantías que otorga esta Constitución. Pero quiero suponer la intervención de los abogados; ya no soy abogado, lo repito, y os diría: si les tenéis miedo en materia de amparos, prohibida esa intervención para evitar las especulaciones a los pobres. (Aplausos nutridos. Voces ¡A votar! ¡A votar!)

Se continuó en la 56a. sesión de ese mismo día por la noche. Palavicini, con la imprudencia que le caracteriza, pidió que se votaran en conjunto, pero separadamente, los artículos 103 a 107. Por lo que hace a este último, el dictamen fue aprobado por una aplastante mayoría de 139 votos en contra de 4, que se supone serían a favor del voto particular (correspondientes, aparte de los dos proponentes del mismo, a los de Meza y Ramírez G.).

Por último, diremos que el texto constitucional de 1917 tomó la estafeta que había dejado el Código de 1908, que en ocasiones empeoró, por ejemplo, al reducir la suplencia de la queja a la materia penal, ya que en 1908 era a cualquier tipo de amparo (artículo 759). Sin embargo, en general se avanzó positivamente, se mejoró la redacción; pero, sobre todo, en materia de amparo, la creación del amparo directo resultó un avance muy positivo, junto con el carácter potestativo que se le dio al recurso de revisión, ya no forzoso, y la cuestión de responsabilidades de las autoridades responsables. También se estableció que el amparo indirecto en materia penal se pudiera interponer ante el superior del tribunal cuya resolución se impugnara por la vía de amparo, dado el escaso número de juzgados de distrito que en esa época había y las comunicaciones tan deficientes. De igual manera, se conservó la jurisdicción auxiliar de los juzgadores locales respecto a los jueces de distrito.

VII. AMPARO FRENTE A LEYES Y OMISIONES LEGISLATIVAS

OMISIONES LEGISLATIVAS Y EL JUICIO DE AMPARO

Felipe BORREGO ESTRADA*

El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo.¹

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Conceptualización de la omisión legislativa y su inconstitucionalidad.* III. *Ejemplos de omisión legislativa conforme a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* IV. *Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la omisión legislativa.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Bibliografía.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

Dentro de todo orden jurídico democrático deben preverse los mecanismos de protección constitucional por medio de los cuales todo justiciable pueda reclamar el acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, pues pensar lo contrario haría fallida por una parte la tutela judicial efectiva y acrecentaría la ilegalidad de los actos de autoridad, lo cual siempre sería perjudicial para el orden jurídico nacional.

En ese contexto es que uno de los grandes temas que han sido materia de análisis en el foro jurídico lo es la omisión legislativa, la que, incluidos sus diversos tipos, en muchas ocasiones afecta la aplicación de figuras benéficas para los justiciables, o simple y sencillamente propicia falta de certeza jurídica para el gobernado, con los correspondientes perjuicios y dilaciones en su problema jurídico. La realidad de las cosas es que los órganos legislativos —federal y locales— en diversas ocasiones desatienden las disposiciones transitorias de los decretos en los que se les mandata la creación de una nor-

* Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Adolfo Suárez, político y abogado español (1932-2014).

ma secundaria o un “hacer” con efectividad directa en la población. Es por ello que se habla de la omisión legislativa en varios aspectos, como un “dejar de hacer” o un “desatender” las propias disposiciones constitucionales y, por otro lado, un “dejar de hacer” o un “desatender”, con graves transgresiones, por haberse apartado del mandato constitucional y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo o constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, de sus principios y de sus garantías.

En este sentido, del análisis que realizamos, definimos la “omisión legislativa” y la “inconstitucionalidad de la omisión legislativa”, elaboramos una tipología sobre estos temas para desapartar las definiciones y así identificar sus clases, describimos dos ejemplos sobre la omisión legislativa, que por cierto no se define en las ejecutorias estudiadas y argumentan de manera muy breve por qué no es procedente el juicio de amparo en contra de la omisión legislativa; asimismo, se analizan algunos criterios relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con la improcedencia de la omisión legislativa y su relación con el principio de relatividad de la sentencia de amparo. Por último, se hacen algunas consideraciones finales que proponen examinar la posibilidad de realizar cambios legislativos relacionados con la inclusión de la acción por omisión legislativa para que en el futuro se pueda visualizar la procedencia del amparo en esta figura trascendental que su actualización afecta tanto al orden normativo como —a nuestro criterio— a la esfera jurídica de los quejosos.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

Si tomamos en consideración que la omisión legislativa y su inconstitucionalidad son conceptos distintos, es importante hacer la diferenciación para que el lector pueda calificar de una manera adecuada si el acto legislativo es omiso y si éste deriva en una inconstitucionalidad. De esta manera, la omisión legislativa se traduce en la simple ausencia del obligatorio dictado de normas con rango de ley, mientras que la inconstitucionalidad de ese acto omiso puede señalarse que es un tipo de omisión legislativa, la cual concurre cuando dicha omisión constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, de sus principios y de sus garantías.

Muchos estudiosos del derecho han conceptualizado ya a través de diversas publicaciones el significado de la omisión legislativa —como el simple acto negativo del legislador para emitir una norma en tiempo y forma— y

la inconstitucionalidad por la omisión legislativa —concebida como el acto negativo del legislador tildado de inconstitucional por haberse apartado del mandato constitucional y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo, debido a que es éste el medio de control por el que el legislador debe conducirse en la realización de su quehacer legislativo—; en razón de ello, solamente queremos señalar algunos conceptos que nos parecen fundamentales para entender esta figura controversial:

Comencemos por el término “omisión”. El *Diccionario de la Lengua Española* dice que proviene del latín *omissio*, *onis*, que se refiere a la “abstención de hacer o decir”; “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”. Llevando esto al ámbito jurídico, llama la atención que algunos diccionarios jurídicos no contemplan dicho término, y otros remiten únicamente a aspectos penales. Por su parte, Guillermo Cabanellas dice que la omisión es la “falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa”, y respecto de la omisión de deberes, dice que “el incumplimiento de los deberes activos impuestos a las autoridades, origina, por la abstención, la responsabilidad de las mismas cuando han de actuar de oficio y también si desatienden los justificados requerimientos de los particulares o actúan sin celo o con malicioso retraso”. A pesar de que la materia del presente artículo no es propiamente el derecho penal, como se dijo al hablar de omisión, resulta casi imposible no atender a esta rama, la cual ha estudiado ampliamente dicho término, por lo cual tomaremos en cuenta la definición que nos propone Marco Antonio Díaz de León:

La omisión es una manifestación de la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un “no hacer”. Pero no toda inactividad voluntaria constituye una omisión penal, es preciso para que ésta exista, que la norma penal ordene la ejecución de un hecho determinado.²

Otros conceptos devienen del derecho procesal constitucional, por ejemplo:

Es aquella en la que incurre el órgano legislativo con su inactividad, cuando, en virtud de un mandato constitucional, está obligado a legislar. Es decir, el legislador vulnera el principio de supremacía constitucional cuando desacata

² Rangel Hernández, Laura, *La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional*, ensayo ganador del segundo lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Jurídico (categoría posgrado) convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007

o desobedece un mandato específico consistente en crear o dictar una norma legislativa.³

Es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que impide su eficaz aplicación.⁴

La omisión legislativa puede conceptualizarse desde dos ópticas ambivalentes: la primera puede generarse a raíz del tipo de omisión o acto de “no hacer” por parte del legislador, y la segunda, con relación al grado de afectación que genera dicha omisión.

En el primer supuesto —acto de no hacer— puede ser parcial o total; parcial, pues deriva de la falta de adecuación de la norma previamente establecida y en la que es necesaria su armonización pues se encuentra relacionada con un mandato constitucional de nueva promulgación o por mandato de disposiciones transitorias a raíz de la promulgación de un decreto. Es total, cuando la omisión legislativa estriba en la falta de creación de una norma mandatada por la Constitución o bien por las disposiciones transitorias de algún decreto.

Por otro lado, en el segundo supuesto —omisión con relación al grado de afectación que la misma genera— esta afectación puede darse en dos vertientes: la primera concluye en una regulación defectuosa que es contraria al texto de la Constitución federal; en tanto que la segunda deriva en una omisión total para legislar una norma, la que es mandatada por la propia Constitución o por un decreto, y que esencialmente afecta la aplicación de una reforma constitucional, ya sea de manera local o federal.

No obstante lo anterior, la omisión legislativa y la inconstitucionalidad de la omisión legislativa no sólo puede provenir del Constituyente, sino también del Poder Ejecutivo, al no promulgar antes del plazo establecido por la norma constitucional o el decreto, el ordenamiento necesario para aplicar las nuevas disposiciones aprobadas por el Constituyente. Obviamente, queda exceptuada la facultad de veto que establece el artículo 72, apartados A, B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

³ Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 605.

⁴ Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 29.

⁵ Debe recordarse que en nuestro sistema constitucional no se hace alusión propiamente a la palabra “veto” del Poder Ejecutivo sino de “observaciones realizadas por el Poder Eje-

Conforme a lo anterior, José Julio Fernández Rodríguez establece varios conceptos relacionados con la omisión legislativa simple y la inconstitucionalidad de la omisión legislativa, los que nos parecen relevantes para comprender los diversos actos en los que puede incurrir tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo:

1. *Omisión legislativa simple*. Es la ausencia de norma que todavía no puede reputarse inconstitucional porque todavía no ha transcurrido un periodo largo de espera; sin embargo, con el tiempo puede convertirse en una omisión inconstitucional.⁶
2. *Omisión por normación*. Se traduce en la ausencia de norma secundaria pero que no está referida a la norma constitucional; sin embargo, al mismo tiempo es el eslabón entre la omisión legislativa y la omisión legislativa inconstitucional, pues ambas tienen la característica de que incumplen su obligación de normar.⁷
3. *Laguna legislativa*. Es la ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente.⁸ También puede entenderse como la circunstancia en que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica. Esta situación enfrentan los órganos jurídicos aplicadores cuando no existen disposiciones directamente aplicables a cuestiones de su competencia.

Es incuestionable que en los órdenes jurídicos positivos (históricos) surgen casos que requieren de una respuesta jurídica que hasta su planteamiento ésta no se encuentra ni en la costumbre (nunca surgió), ni en las resoluciones judiciales (no surgió o no fue propiamente planteado), ni en la legislación. Estos casos no previstos que en el discurso jurídico se conocen como “lagunas jurídicas” son las que necesitan ser resueltas. Estas omisiones son colmadas de conformidad con las reglas de integración previstas (o recibidas por la tradición y prácticas profesionales).⁹

cutivo”. Situación que justifica la falta de promulgación de una norma, pues existen observaciones al proyecto de decreto mas no una omisión propiamente dicha.

⁶ Fernández Rodríguez, *Inconstitucionalidad por omisión*, cit., p. 39.

⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁸ *Ibidem*, p. 41.

⁹ Con el triunfo de la codificación y de la idea de la preeminencia de la ley sobre las demás fuentes del derecho, el dogma de la completitud se convierte en ideal de la doctrina liberal. Los individuos se sienten obligados a venerar la legislación porque es una manifestación (más o menos inmediata) de la “soberanía” encarnada en los cuerpos legislativos. El

4. *Inejecución de leyes inexistentes*. Se refiere a la falta de ejecución por parte del Ejecutivo de una ley, lo que se traduce en una omisión de la autoridad en cuanto a la aplicación de la ley traduciéndose en una ilegalidad.¹⁰
5. *El no desarrollo del derecho supranacional*. Se refiere a la falta de adecuación del derecho interno respecto a lo convenido en los tratados internacionales.¹¹ A manera de ejemplo, se pueden mencionar dos reformas trascendentales, la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, la cual se instituye como la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia que reformó diez artículos constitucionales (16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123), y en los que en varios de ellos se plasman derechos fundamentales previstos en la Convención Americana de los Derechos Humanos, como la igualdad ante la justicia (8.2), presunción de inocencia (8.2), derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial (8.1), aplicación de la prisión preventiva en casos específicos previstos en la ley (7.2), derecho a ser informado de las razones de la detención en el momento mismo de la detención, y a ser notificado, sin demora, de la acusación formulada (7.4), derecho de los detenidos y presos a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal (7.6), derecho a ser oído públicamente por el tribunal y publicidad de los procesos y sentencias (8.1 y 8.5), derecho a ser juzgado

siglo XVIII fue la era del racionalismo. Entonces se creía posible determinar un cuerpo de normas universalmente válidas e inmodificables, aplicables a todos los países, a partir del conocimiento de la “naturaleza” del hombre. La importancia de la ley escrita en el siglo XVIII reside en que, en combinación con su carácter impersonal y abstracto, satisface el ideal (liberal) del “estado de derecho”. El mito de la ley como “voluntad general” y el principio político de la separación de poderes crean un nuevo escenario que minimiza (al menos, en Europa continental) el papel de la función judicial y su participación en la adecuación (y desarrollo) del derecho. La omnipotencia del “legislador” (racional, por definición) cambia el problema de las lagunas y de la integración. El ideal liberal exige un derecho cierto, establecido: legislado. Todo está previsto en la legislación. Basta conocer la “voluntad del legislador” para encontrar el derecho aplicable. Las lagunas (en todo caso aparentes) se colman con una lectura apropiada del texto. El juez no puede (ni debe) crear derecho *ad hoc*, no representa la “voluntad general”. De esta forma, las lagunas (aparentes) son, realmente lagunas de la ley y éstas se colman mediante apropiados métodos exegéticos. Fuente: Jurídico MX, USB Key.

¹⁰ Fernández Rodríguez, *Inconstitucionalidad por omisión*, cit., p. 48. A manera de ejemplo señalamos el supuesto descrito en la tesis VI.A.11 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 803.

¹¹ *Ibidem*, p. 49.

en un tiempo razonable (7.5), derecho a las garantías necesarias para su defensa (8.2 y 8.3), entre otros.

Aunado a lo anterior, se rigen las reformas a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 constitucionales en materia de derechos humanos, incorporando en el texto constitucional el reconocimiento del goce de los derechos humanos recogidos en tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano, así como las garantías para su protección. Incorpora la interpretación de las normas relativas a derechos humanos bajo el principio pro persona; establece la obligación para todas las autoridades del respeto, protección y reparación de las violaciones a los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; establece la no discriminación por motivo de preferencias sexuales de las personas; prohíbe la celebración de convenios o tratados que alteren derechos humanos; el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario, entre muchos otros aspectos.

6. *Omisión aplicativa.* Es la actitud de los poderes públicos que rehúsan aplicar cierta normatividad constitucional a pesar de que se dan las condiciones necesarias para ello y que esa normativa es de aplicación preceptiva, lo que puede llevar únicamente a una responsabilidad legislativa o política. En otras palabras, es el capricho de la autoridad para no aplicar una disposición constitucional.¹²

III. EJEMPLOS DE OMISIÓN LEGISLATIVA CONFORME A LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

De las 69 ejecutorias que se encuentran relacionadas con el tema de la omisión legislativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conocido sobre todo de temas relacionados con juicios de nulidad, juicios contenciosos administrativos, omisiones legislativas sobre leyes secundarias, contradicciones de tesis, facultades de atracción, etcétera. Pero también sobre la omisión legislativa para expedir leyes relacionadas con decretos que reforman preceptos constitucionales, entre otros tópicos. Del análisis de todos estos asuntos hemos seleccionado dos de ellos, los cuales consideramos que son emblemáticos para el tema y son materia de la siguiente reflexión:

¹² *Ibidem*, p. 51.

A) Expediente 439/2015, relativo a un amparo en revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala, y su ponente fue el ministro Juan N. Silva Meza sobre el tema de una omisión legislativa para adecuar el derecho interno al derecho contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ y otros, en que sustancialmente se adujo como acto reclamado la omisión legislativa y reglamentaria, que se traduce en la no adecuación del derecho interno, legislación federal y disposiciones administrativas para la eficacia del derecho humano contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de la negativa a la solicitud de la quejosa, en la cual se solicitó la inclusión de una materia de religión para sus menores hijos, en ejercicio del derecho humano contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, materializada a través del oficio DJ/046/14 del 4 de febrero de 2014, signado por el director jurídico de la Unidad de Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro.

En este amparo se adujo la violación del derecho humano a la libertad de conciencia religiosa reconocido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1o. de la Constitución federal. Lo que en un primer momento resolvió el juez de distrito del conocimiento sobre la omisión legislativa —y es lo que nos interesa interpretar si existe o no la omisión legislativa, pues la Sala no se pronunció sobre ello— al sobrepasar el juicio con el fin de adecuar el derecho interno a efecto de hacer eficaz el derecho de los padres o tutores a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, pues se consideró que este estudio implicaría la creación de una ley o bases sobre las cuales deberá realizarse dicha creación; esto es, implicaría otorgar la concesión del amparo para efectos generales, lo cual no es posible de conformidad con el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

B) Expediente 750/2012, relativo a un amparo en revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala, y su ponente fue el ministro Alberto Pérez Dayán, consistente en la omisión legislativa para emitir la Ley de Amparo, ordenada en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, por el que se reformaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se concede al Congreso de la Unión un plazo de 120 días siguientes a la publicación de dichas reformas para emitir

¹³ Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

la legislación reglamentaria (procedencia del juicio de amparo promovida contra una omisión legislativa).

Sobre este asunto, la Segunda Sala resolvió en esencia que:

...el principio de relatividad de la sentencia de amparo impide que en una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, *dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria*, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley o disposición que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al afectado y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma o disposición creada, apartándose del citado principio de relatividad.

En el derecho positivo no existen normas jurídicas por omisión o por abstención. Por ende, como el juicio de amparo es el medio idóneo de control constitucional de leyes y éstas siempre son fácticas, es decir, *que existen con todas las virtudes, cualidades y defectos en que pudiera haber incurrido su creador*, resulta que el planteamiento de inconstitucionalidad de que una norma jurídica porque en opinión del gobernado es omisa en prever a determinado tipo de sujeto como obligado a incumplir su referente normativo, en rigor *no se trata de un planteamiento de inconstitucionalidad de ley*; en primer lugar, porque *la ley no puede ser inconstitucional por lo que deje de prever, pues no se tiene un referente normativo que pueda confrontarse con el orden constitucional*, se tiene lo que, según los quejosos, debió decir la norma, pero esa proposición, por más lógica o razonable que parezca, en realidad no es parte de la norma, o sea, no es parte del acto de autoridad legislativa. En segundo lugar, *lo que verdaderamente está proponiendo un planteamiento así hecho es que existe una laguna en la ley*, tema que no corresponde al rubro de inconstitucionalidad de las leyes, sino al de legalidad, porque será la autoridad aplicadora la que debe decidir el modo de colmar esa laguna legislativa.

De esta manera, podemos afirmar que el juicio de amparo contra la omisión legislativa es improcedente, ya que es incompatible con la aplicación del principio de relatividad de la sentencia de amparo, pues de concederse este juicio al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. Por tanto, no se contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas a través del juicio de amparo.

IV. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

Conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el alto tribunal ha propuesto algunos requisitos para declarar la inconstitucionalidad (de una ley) por omisión legislativa, los cuales se traducen en lo siguiente:

- a) Que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) dirigido al legislador.
- b) Que se configure la omisión del cumplimiento de esa obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos, y
- c) Que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía.¹⁴

No obstante lo anterior, si bien es cierto que conforme a la tesis de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, se establece la improcedencia del juicio de garantías en contra de la omisión legislativa, ya que prevalece el principio de relatividad de la sentencia de amparo, dado que no puede tener efectos generales; también lo es que dicha improcedencia no debe decretarse de facto o de un primer estudio por el juez de amparo, toda vez que existe el criterio de rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA”, el cual establece con claridad que el motivo de desechamiento de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no

¹⁴ Tesis I.1o.A.E.149 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2016, t. IV, p. 2820; Tesis I.4o.A.24 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2013, t. II, p. 1133.

derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el juez de distrito en la sentencia. En consecuencia, el acuerdo de desechamiento de una demanda de amparo por actualizarse una causal de improcedencia sin estudiar y analizar los actos reclamados, sería contraria a la técnica de amparo conforme a lo establecido en esta tesis; sin embargo, este criterio interpretó la inconstitucionalidad de la omisión legislativa; esto es, cuando dicha omisión constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, principios y garantías, aunque no está por demás señalar que este criterio bien podría aplicarse para la omisión legislativa simple.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De la conceptualización y análisis que realizamos de algunas ejecutorias y criterios jurisprudenciales que interpretan la figura de la omisión legislativa, hemos de concluir que los poderes legislativos —federal y estatales— no en muy pocas ocasiones han cometido diversas omisiones legislativas, algunas incluso han inobservado directamente el texto constitucional, lo que implica una inconstitucionalidad por la omisión legislativa por haberse apartado del mandato constitucional, y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo, o constituye un ataque a la Constitución, por la afectación de sus derechos fundamentales, principios y garantías.

Por otro lado, existe un común denominador de las ejecutorias analizadas en este tema, consistente en que ninguna analizó de fondo el tema de la omisión legislativa, sino que estudiaron la improcedencia relacionada con el principio de relatividad de la sentencia de amparo, el interés legítimo y jurídico, e incluso se estudió la antinomia entre artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y disposiciones de la Constitución Política, pero ninguna se pronunció sobre la omisión legislativa, situación que consideramos debe cambiar, pues a la fecha no ha sido procedente la impugnación sobre la omisión legislativa por la vía del amparo.

Lo anterior, tomando en consideración que a partir de las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos, el tema fue analizado de nueva cuenta por el alto tribunal. La Segunda Sala de la Corte, al resolver el amparo en revisión 588/2012, sostuvo por unanimidad de los cinco ministros, que las reformas constitucionales de 2011 no incidieron en absoluto sobre el principio de relatividad, de tal manera que sigue actualizándose la causal de improcedencia que desde 1997 sostuvo el Pleno.¹⁵

¹⁵ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al tribunal constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 137 y 138.

Se sugiere que estos mecanismos se traduzcan en que el Poder Legislativo confeccione en tiempo y forma los ordenamientos que le mandata la Constitución a través de sus decretos de reforma.

Debemos tomar como ejemplo países como Portugal, Brasil y Venezuela, en donde se prevé la inconstitucionalidad por omisión legislativa, además de los estados de Veracruz (Constitución Política), Chiapas (Ley de Control Constitucional), Durango (Constitución Política), Querétaro (Ley de Justicia Constitucional), Quintana Roo (Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo), Tlaxcala (Ley del Control Constitucional) y Yucatán (Ley de Justicia Constitucional) en donde incluso prevén la llamada “acción por omisión legislativa”¹⁶ o la “acción contra la omisión legislativa o normativa”.¹⁷

Por último, concluimos con la propuesta de que todos los congresos locales del país y el federal realicen un análisis de viabilidad de la acción por omisión legislativa, pues en el último lustro han existido transformaciones de fondo en la carta magna, las cuales obligan al legislador para expedir las leyes secundarias atinentes a los temas trascendentales del país, como el sistema de justicia penal, leyes anticorrupción, entre otras, las cuales por problemas políticos no jurídicos, han sido aplazados, afectando la aplicación de derechos fundamentales en beneficio de la sociedad. Esto no debe seguir sucediendo, y, por el contrario, se deben otorgar los mecanismos necesarios para que el Poder Legislativo legisle, y legisle bien, dentro de un marco armónico con la Constitución pero sobre todo con la correspondiente efectividad gubernamental para tener un marco jurídico cierto y palpable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

¹⁶ La cual es un mecanismo o medio de control constitucional que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos ya que al Poder Legislativo le corresponde la obligación de hacer las leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno, emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual deben estar sometidos la administración pública, los entes y los órganos de un estado.

¹⁷ Es un procedimiento constitucional que tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del estado, el gobernador del estado o los ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución local o de las leyes, siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local o impida la eficacia de la misma.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al Tribunal Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El juicio de amparo y el sistema procesal penal acusatorio*, México, SETEC, 2012.
- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, *La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana, un avance en el acceso a la justicia constitucional*, ensayo ganador del segundo lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Jurídico (categoría posgrado) convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

OMISIONES LEGISLATIVAS Y JUICIO DE AMPARO

Juan Carlos CRUZ RAZO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Impugnabilidad de la omisión legislativa*.
III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de las reformas constitucionales al sistema de derechos humanos y del juicio de amparo, de junio de 2011, es factible reclamar a través de este último omisiones legislativas. Ello es así, pues bajo la figura del interés legítimo se puede obligar a la autoridad a la expedición de normas. En ese sentido, la procedibilidad del juicio de amparo está condicionada a que exista mandato legal previo a la instauración del juicio de amparo, y que éste obligue a la autoridad a legislar. En este documento se abordará el análisis de la omisión legislativa frente al juicio de amparo como instrumento para la defensa de los derechos fundamentales.

Según la doctrina, el acto legislativo¹ “...se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo”.

Por otro lado, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que:² “Acto legislativo se refiere entonces a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante

* Magistrado en el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 155.

² Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, t. I, p. 28.

de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo”.

Esas definiciones parten de examinar la función legislativa desde la perspectiva de un acto jurídico en estricto sentido. Mas para los efectos de este artículo, es necesario referirse a las consecuencias de los actos conforme se han examinado en el juicio de amparo.

En ese medio de control de la constitucionalidad y de la convencionalidad se atiende a la denominada naturaleza de los actos reclamados, que en realidad está más orientada a tener en cuenta las consecuencias del acto y no propiamente a éste en sí mismo.

En el juicio de amparo es común ya referirse a la naturaleza de los actos reclamados distinguiéndolos entre positivos, negativos y omisivos, como categorías básicas de las que se desprenden algunas otras, a las que por la extensión de este documento no nos referiremos.

De esa manera, se ha dicho que los actos positivos son los que introducen un cambio en la realidad e implican una actuación de la autoridad (o de quien se asimila a ella), que incide sobre la esfera jurídica de las personas; representan entonces una manifestación de voluntad.

Los actos negativos son también manifestaciones de voluntad de la autoridad, y con ello asumen también la característica de positividad, pero se atiende a su sentido y consecuencias. Se ha tenido como tales a aquellos que rechazan las pretensiones de los gobernados, a los que rehúsan acceder a lo solicitado, o los que niegan expresamente lo que se pide a la autoridad.

Frecuentemente, e incluso en la jurisprudencia,³ se confunde a los actos negativos con las omisiones; pero es claro que un acto negativo no puede constituir una omisión, pues ésta representa la inacción, la falta de manifestación expresa de voluntad.

Así, las omisiones o los denominados por costumbre “actos omisivos” son las abstenciones de la autoridad, la ausencia de manifestación de voluntad, y su expresión más conocida se encuentra en la violación al derecho de petición, contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La diferencia entre actos negativos y omisiones fue explicada por el maestro Ignacio Burgoa⁴ en los siguientes términos:

³ Véase, por ejemplo, las tesis 3a./J. 35/90 y 2a./J. 1/93.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 712.

Los actos omisivos son aquellos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular, en sentido de no contestarlas, o lo que es lo mismo, dichos actos equivalen al silencio que las mencionadas autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado les eleva. Los actos negativos, por el contrario, no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad, o sea, el rehusamiento de ésta para acceder a lo que se le pide. El criterio de la Suprema Corte ha calificado, en efecto, como actos negativos “aquellos en que la autoridad se rehúsa a hacer algo”, sin que con este carácter deban reputarse los actos de mera abstención (omisivos).

Carlos Báez Silva puntualizó que existen diversos tipos de omisiones por parte del Legislativo:⁵ las omisiones absolutas o totales, que implican la ausencia total de una ley cuya emisión está prevista o autorizada en la Constitución, y las omisiones relativas o parciales, conocidas también como “lagunas de la ley”.

Una vez precisado lo anterior y delimitado nuestro objeto de estudio como la omisión legislativa *lato sensu*, pues no sólo pueden incurrir en ella las autoridades propiamente legislativas, sino también quienes tienen el ejercicio de la facultad reglamentaria, como lo son los titulares de los poderes ejecutivos, debemos analizar si esa omisión legislativa es impugnabile en el juicio de amparo, en qué supuestos y bajo qué requisitos.

II. IMPUGNABILIDAD DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

En junio de 2011, concretamente los días 6 y 10, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que modificaron radicalmente el orden jurídico nacional y significan un gran avance en la protección y defensa de los derechos humanos.

La primera de esas reformas, esto es, la publicada el 6 de junio, corresponde fundamentalmente al juicio de amparo, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasma-

⁵ Báez Silva, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/10.pdf>.

dos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo, entre otros tópicos de relevancia.

La segunda reforma, del 10 de junio de 2011, reformó el artículo 1o. constitucional y colocó de nuevo a nuestra carta fundamental como un documento de la máxima trascendencia jurídica en la defensa y protección de los derechos humanos. Con dicha reforma se reconoció que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; se estableció la obligación para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, declarándose que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Y como regla de interpretación se estableció el principio pro persona, que garantiza la tutela más amplia.

La conjunción de la reforma al juicio de amparo que establece su procedibilidad, a partir de un interés legítimo y el establecimiento de los principios relativos a los derechos humanos antes precisados, conforman los elementos jurídicos sustanciales para sostener que la omisión legislativa es impugnabile en el juicio de amparo, bajo determinadas condiciones.

Para demostrar lo anterior, es importante tener en cuenta que en la exposición de motivos del 19 de marzo de 2009, que dio origen a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 en materia de juicio de amparo, se dijo expresamente:⁶

Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

El párrafo *supra* transcrito es revelador de la intención del poder revisor de la Constitución de llevar al texto constitucional que el amparo es pro-

⁶ Congreso de la Unión, Exposición de motivos, Cámara de origen, Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo de 2009, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/PDFs/proceso%20legislativo%20amparo.pdf>.

cedente en contra de omisiones. Y esto es así porque el amparo antes de la reforma, evidentemente, procedía también en contra de omisiones de la autoridad; pero para ello se requería contar con un interés jurídico.

El poder revisor quiso que constara también, que pueden reclamarse en el amparo las omisiones, y destacó que éstas son el principal medio de violación de los derechos sociales, y para dejar en claro que esto no se refería sólo a estos últimos, dijo que la protección de éstos es independiente de su carácter individual o social. Esa forma de interpretación cumple con las exigencias que impone el artículo 1o. constitucional de favorecer la protección más amplia, mas no es irrestricta.

Una vez que se ha determinado cuál es la interpretación más favorable, debe atenderse a los presupuestos procesales del juicio de amparo para el ejercicio válido de la acción constitucional cuando se impugna la omisión legislativa. Como dijimos anteriormente, la reforma constitucional del 6 de junio introdujo la que es, a nuestro juicio, la modificación más trascendental al juicio de amparo, pues perfeccionó su esquema protector, al incorporar expresamente en el artículo 107, fracción I, el señalamiento de que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, y que tendrá tal carácter quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo.

Mucho se ha escrito en fechas recientes sobre el interés jurídico y el interés legítimo, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una y otra vez, se va pronunciando sobre estos conceptos para fijar, establecer o delinear este concepto. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupó tanto del interés jurídico como del interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, en la tesis que lleva por rubro:⁷ “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Por otro lado, el doctor Arturo Iturbe Rivas,⁸ magistrado de circuito, explicó el interés legítimo en los siguientes términos:

Finalmente, el interés legítimo, que podríamos ubicarlo en un punto intermedio entre el derecho subjetivo y el interés simple, corresponde a las personas que por la situación objetiva y particular en la que se encuentran, tienen

⁷ Tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. 3, septiembre de 2013, p. 1854.

⁸ “El interés legítimo”, *Revista Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 4a. época, núm. 3, julio de 2006, pp. 121 y 122.

interés en que el poder público ajuste su actuación a la ley, pero no sólo por el mero interés ciudadano en la legalidad, sino porque cumpliéndose con la ley conservan un beneficio o evitan un perjuicio cierto, aunque carezcan de un derecho subjetivo.

Es decir, es algo más que el interés simple sin llegar a constituir un derecho subjetivo.

Se debe tener presente, como dice Argañarás, que el interés legítimo es el “interés ocasionalmente protegido”. Y que, según enseña Fiorini, “el beneficiario en el interés legítimo tiene la exigencia de que se cumpla la norma general, pues, en forma indirecta, satisface su interés, aunque al mismo tiempo puedan beneficiarse otros en igual forma. El beneficiario no es, en este caso, uno solo; por el contrario, son varios los que se benefician con el interés amparado por la norma objetiva”.

Para que estemos en presencia del interés legítimo, es indispensable que la autoridad cause un perjuicio especial a una persona o a un grupo de personas, sin que se trate del que de manera general y uniforme se produce a grandes sectores de la población, como podrían ser los consumidores o los usuarios de un servicio público. No se trata de un agravio ocasionado al público.

El interés legítimo no es exclusivo como el derecho subjetivo, más bien, como dice Fiorini, es concurrente y coincidente, pues protege a una pluralidad de sujetos respecto de situaciones de hecho que los favorecen. Esto significa que la declaración de nulidad de un órgano jurisdiccional pretendida por el actor que impugna un acto administrativo apoyándose en un interés legítimo, le va a evitar un perjuicio o a causar un beneficio o una utilidad en lo personal.

Tomando en cuenta lo anterior, es fácil concluir que para impugnar la omisión legislativa válidamente es necesario contar por lo menos con un interés legítimo, y no con un mero interés simple. Es claro que respecto de dicho acto, por regla general, no puede tener existencia un interés jurídico, porque no hay un derecho subjetivo específico para que se legisle para una sola persona, y esto es obvio, porque va contra el principio de generalidad de la norma.

De tal suerte que cuando se impugna una omisión legislativa, el promovente debe contar con un interés legítimo, sea éste individual o colectivo, y este interés estará representado en la medida en que la abstención de la autoridad provoca la ausencia de una regulación para un sector determinado. Precisamente la circunstancia de que el interés legítimo puede ser concurrente y coincidente es lo que posibilita que la acción constitucional pueda ejercerse de manera individual o colectiva.

Así, esa característica del interés legítimo es lo que permite que si la acción es procedente, pueda otorgarse válidamente la protección constitucional, y esto no significa en modo alguno que se violente el principio de

relatividad de las sentencias, como se sostiene en algunos criterios de nuestro máximo tribunal, y que analizaremos más adelante, porque esa es la esencia de la acción ejercida bajo un interés legítimo; es decir, si la acción de amparo es procedente, el efecto será que se legisle para todos aquellos sujetos ubicados en la hipótesis a regular, y no para una sola persona. Por esta razón, el requisito de procedibilidad relativo es que el sujeto o sujetos cuenten con un interés legítimo.

Ahora bien, los elementos que conforman ese interés legítimo lo constituyen: 1) la demostración de que el quejoso resiente una afectación en su esfera de derechos más allá de una afectación simple, y sin llegar a constituir un derecho subjetivo para exigir a la autoridad la emisión de una norma, y 2) la existencia de una obligación o mandato legal que ordena a la autoridad para ejercer su función legislativa sobre un punto específico y concreto.

Así, el quejoso debe acreditar que resiente una afectación en su esfera o que se encuentra en la categoría de personas respecto de las que debe dictarse una norma específica y que conforma una categoría identificable. Por cuanto a lo segundo, es requisito que exista un ordenamiento legal que obligue a la autoridad a actuar en un determinado sentido.

La existencia de una obligación o disposición que obligue a la autoridad a legislar (*lato sensu*) es indispensable para poder obtener una sentencia de fondo, y esto es lo que se ha pasado por alto en diversos criterios existentes hasta la fecha, como lo veremos más adelante.

Lo anterior es muy sencillo si se le compara con el amparo por violación al derecho de petición, en donde el quejoso debe demostrar que elevó una petición a la autoridad y que existe, consecuentemente, el deber de ésta de pronunciarse o dictar un acuerdo escrito que recaiga a la petición.

En el caso de la omisión legislativa, si no existe un mandato expreso (no genérico) que obligue a la autoridad a legislar sobre un determinado punto, la acción será improcedente, pues entonces no se estará en presencia de un interés legítimo, sino de un interés simple, constituido por un mero deseo de que se dicte una regulación sobre un cierto tópico.

Es así que la existencia del mandato legal que obliga a la autoridad conforma, en el caso de esta omisión legislativa, el interés legítimo de quien ocurre al amparo, porque sin esa obligación no se causa perjuicio al quejoso, ni podría ostentarse como agraviada por la abstención de la autoridad.

Lo anterior se comprende más fácilmente si se repara en que el legislador tiene la facultad y la potestad de elegir, dentro de su ámbito competencial, las materias que precisan de regulación, y la forma en que debe hacerlo, pues esa es una de las características fundamentales de la función

legislativa: definir qué se debe regular dentro de las relaciones sociales y cómo.

Pero cuando existe un mandato específico y concreto de emitir una norma para regular ciertos aspectos, entonces se constituye un deber del órgano legislativo de legislar al respecto. Muchos, desafortunadamente, han sido los casos en los que incluso algunos mandatos constitucionales obligan al legislador a expedir determinadas normas, e incluso fijan una determinada temporalidad para ello y ese mandato no se cumple. Por esta razón, el amparo contra la omisión legislativa es procedente bajo la condición de que exista un mandato específico cuyo cumplimiento va a ser constatado en el juicio de amparo.

Por otra parte, cuando se impugna una omisión legislativa es claro que el promovente no tiene la obligación de agotar recursos ordinarios, porque el inactuar de la autoridad, por esencia, es un acto que carece de fundamentación y motivación, y la violación constitucional que se produce es directa siempre que se afecte el derecho fundamental por vía de dicha omisión.

Como la omisión es un acto de tracto sucesivo, no existe un término definido para que pueda ocurrir el quejoso demandando el amparo y protección de la justicia federal. Tampoco se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, ni siquiera la contenida en la fracción XXIII, que establece la improcedencia constitucional o legal, como lo explicaremos al examinar dos precedentes de nuestro máximo tribunal.

No es necesario abundar más sobre los presupuestos procesales, pues los aspectos más importantes y que presentan mayores problemas en la práctica son aquellos a los que nos hemos referido; la competencia, la capacidad y la representación o personería no revelan en este tema mayor problema.

Una vez satisfechos los presupuestos procesales y entablada la relación jurídica procesal, evidentemente, el siguiente paso, luego del trámite respectivo, es dictar la resolución de fondo, en donde se debe establecer como cuestión inicial, la certeza o existencia de los actos reclamados. En ese sentido, rige la conocida regla relativa a la carga probatoria, tratándose de omisiones, derivada de lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que se reduce, en esencia, a que corresponde a la autoridad demostrar que no haya incurrido en tal omisión si es que niega ésta. Sobre ese tema en particular existe suficiente jurisprudencia y por eso no abundaremos sobre la misma.

Una vez establecida la certeza o existencia de la omisión atribuida a la autoridad, deberán examinarse, en su caso, los argumentos por los que la

autoridad sostenga que su inactuar no es inconstitucional, pues de lo contrario, y si ese inactuar no se justifica, la existencia del deber de actuar y la comprobación de que no lo ha hecho llevará al resultado de fondo. El silogismo quedará constituido por lo que la norma establece como deber de la autoridad; lo que ésta aduzca sobre el cumplimiento de esa obligación y la conclusión resultante es si se infringe o no ese mandato legal y, consecuentemente, los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución federal. Si la omisión legislativa no se justifica, la consecuencia será la concesión del amparo.

Por cuanto a los efectos del amparo, éstos deben examinarse en función de que la acción fue ejercida bajo la figura del interés legítimo, y que el acto reclamado es la omisión de producir una norma. Por ello, el cumplimiento de la sentencia implicará obligar al órgano legislativo (*lato sensu*) a ejercer su atribución y cumplir regulando una situación específica y determinada, para normar las relaciones en una categoría específica de sujetos.

Como se dijo anteriormente, esto no contraría en modo alguno el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues no se está fincando la obligación de legislar para una persona ni por el mero interés de esta, sino en observancia y cumplimiento de un mandato legal que a ello obliga.

Cuando se sostiene que el amparo es improcedente contra la omisión legislativa porque implica darle efectos generales, no sólo se invoca una causal de improcedencia inexistente, sino que se pierden de vista, además, las características del interés legítimo, y que la Constitución federal, a partir de junio de 2011, hace procedente el juicio en contra de omisiones, sin restringir o excluir de esa posibilidad de impugnación a las omisiones legislativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de la reforma constitucional de 2011, sustentó diversos criterios en los que señaló la improcedencia del amparo contra una omisión legislativa. Un ejemplo de ello es la tesis P. CLXVIII/97 de rubro siguiente:⁹

LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de

⁹ Tesis P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1997, t. VI, p. 180.

la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado (tesis CLXVIII/1997).

El criterio anterior fue emitido en una época en la que el juicio de amparo sólo era procedente cuando se contaba con un interés jurídico, y, no obstante ello, la causa de improcedencia que se invocó no atendió a la existencia de ese interés, sino a una genérica, que según la tesis se ubicaba en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el 107, fracción II, de la Constitución federal.

En realidad, la causa de improcedencia que se generaba en ese supuesto y época era la no afectación a los intereses jurídicos del quejoso, quien no contaba con un derecho subjetivo para exigir del legislador ordinario que emitiera una norma.

Como quiera, lo cierto es que la improcedencia no obedecía a una supuesta vinculación entre el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo y el 107, fracción II, de la Constitución, y esto se explicará en cuanto analicemos el siguiente criterio.

Con posterioridad a las reformas de junio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en tesis aislada lo siguiente:¹⁰

OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone

¹⁰ Tesis 2a. VIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.

que las sentencias pronunciadas en el juicio 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, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.

Contra lo que señala esa tesis aislada, puede decirse que actualmente el juicio de amparo sí es procedente en contra de la omisión legislativa.

La tesis en cuestión fue emitida bajo la vigencia de las reformas constitucionales de 2011, e incluso el primer renglón de la misma invoca la reforma constitucional, y cita el artículo 73 como referido a las causales de improcedencia, porque el criterio se sustentó antes de que se expidiera la vigente Ley de Amparo.

En una correcta hermenéutica constitucional, no existe duda de que las causales de improcedencia son de aplicación estricta, y de que, por consecuencia, no puede aplicarse una causa de improcedencia por analogía o

mayoría de razón, y menos aún dejando de aplicar el principio de interpretación más favorable a las personas.

La tesis sostiene que el juicio de amparo es improcedente contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley. No obstante ese señalamiento, lo cierto es que una sentencia de amparo en dichas circunstancias no tendría efectos generales, es decir, no se darían efectos generales a la ejecutoria, porque lo que tendría efectos generales lo sería el acto emitido en cumplimiento de la ejecutoria, pero no ésta por sí misma.

Además, es cuestionable que el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo abrogada, pudiera relacionarse con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución, para sostener que el juicio es improcedente. Lo que el párrafo primero de la fracción II del precepto constitucional citado establece, es que la sentencias se ocuparán sólo de los quejosos que lo hubieran solicitado; pero ello no significa que en el caso de la omisión legislativa el amparo se esté ocupando de personas diversas, ni puede comprender a quienes no hayan suscrito la demanda de amparo, porque, evidentemente, sólo procede a petición de parte. La sentencia, en el caso de una omisión legislativa, no diría se ampara y protege a todos los que se encuentren en una determinada categoría, pues quedaría reducida únicamente a los quejosos, con lo que resulta inexacto que se vulnere el principio de relatividad. Si se interpretara como en la tesis, se excluirían de la protección constitucional los actos que impliquen una omisión del legislador, y la Constitución no establece en ninguno de sus preceptos una improcedencia de tal naturaleza. Por tanto, interpretar la Constitución para establecer una causa de improcedencia que no es expresa es contrario a la hermenéutica constitucional.

Más adelante en dicha tesis, se dice que tampoco es contraria a la conclusión a la que arriban, que el artículo 103, fracción I, constitucional, señale que los tribunales conocerán de toda controversia suscitada por normas, actos u omisiones, “ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales”.

Esa conclusión es contraria a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional y a las reglas de la hermenéutica. Lo que sostiene la tesis es que la Constitución debería decir que el amparo procede contra omisiones legislativas y

que opera una limitante contenida en el artículo 107, fracción II, del propio ordenamiento.

La Constitución no tendría por qué señalar expresamente a las omisiones legislativas, y si se interpreta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional es claro que sí lo comprende, cuando en el artículo 103, fracción I, señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad.

En adición a lo anterior, debe destacarse que en una adecuada interpretación constitucional, la restricción a un derecho precisa de texto expreso, y, por tanto, el principio opera de modo contrario al que se sostiene en la tesis. La conclusión resultante es que la Constitución no establece expresamente que el amparo es improcedente contra una omisión legislativa. Por ello, estimamos que la tesis aislada en comento, al no ser obligatoria, no puede sustentar la improcedencia del juicio de amparo contra una omisión legislativa.

Por lo contrario, estimamos más apegadas al texto constitucional las consideraciones sustentadas por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 53/2016 el 14 de junio de 2016, de la que derivaron las tesis aún pendientes de publicar en el *Semanario Judicial de la Federación*, que dicen:

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. NO CONSTITUYE UNA CAUSA NOTORIA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA EL QUE SE RECLAME LA OMI-
SIÓN DE LA AUTORIDAD DE EXPEDIR UNA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA
GENERAL EN CUMPLIMIENTO DE UN MANDATO LEGAL. A partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once se prevé, expresamente, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; mientras que el artículo 17 de la norma fundamental garantiza el acceso a una tutela judicial efectiva. En ese sentido, se concluye que no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existe o no la omisión, el Juez de Distrito debe revisar: si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, por último, si esa abstención vulnera un derecho o garantía. Lo anterior requiere un análisis que debe realizarse en la sentencia y no en un acuerdo de desechamiento, por lo que no es un motivo de improcedencia notorio y manifiesto.

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCE-
DENTE EL AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación sostuvo la tesis aislada de la improcedencia del juicio de amparo, cuando se impugna la omisión de la autoridad para expedir disposiciones de carácter general porque, en esos casos, podrían darse efectos generales a la ejecutoria vinculando no sólo al quejoso y a las responsables, sino a todos los gobernados y autoridades relacionadas con la norma creada, contraviniendo el principio de relatividad de las sentencias. Dicho criterio fue emitido antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece por lo que, administrando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad. En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se satisface un interés particular, sino el cumplimiento de un mandato legal ya existente.

III. CONCLUSIONES

1. Antes de las reformas constitucionales de junio de 2011, el juicio de amparo era improcedente en contra de omisiones legislativas, porque no se afectaba el interés jurídico del quejoso. A partir de las citadas reformas, el juicio de amparo sí es procedente contra omisiones legislativas.

2. El interés legítimo, tratándose de omisiones legislativas, debe cumplir dos requisitos: que el quejoso forme parte de un grupo social determinado sobre el que esté prevista una regulación, y que exista un deber de la autoridad de pronunciarse legislando.

3. El efecto de la sentencia es que la autoridad ejerza su facultad de legislar, sin que ello infrinja el principio de relatividad de las sentencias, pues lo que tendrá efectos generales no es la sentencia, sino la norma que se expida.

4. En una correcta hermenéutica constitucional, se requiere de texto expreso para delimitar o reducir un derecho, y las causas de improcedencia del juicio de amparo no pueden aplicarse por analogía y menos aún por mayoría de razón.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ SILVA, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Exposición de motivos, Cámara de origen, Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo de 2009.
- ITURBE RIVAS, Arturo, “El interés legítimo”, *Revista Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 3, 4a. época, julio de 2006.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES

Alberto PÉREZ DAYÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Parámetros de control de regularidad constitucional*. III. *Interés legítimo*. IV. *Omisión legislativa*. V. *Publicidad de la sentencia*. VI. *Normas generales*. VII. *Procedencia del amparo directo frente a resoluciones favorables al quejoso (artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo)*. VIII. *Control de regularidad constitucional en amparo directo*.

I. INTRODUCCIÓN

Los decretos de reforma constitucional publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 y 10 de junio de 2011, en amparo y derechos humanos, contienen modificaciones significativas en lo que, en voz de Fix-Zamudio, es el aspecto más estrictamente constitucional del juicio de amparo, es decir, el amparo contra leyes.¹

En estos casi cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han operado importantes reformas en el proceso de amparo, pero tratándose del amparo contra leyes, las ya mencionadas aportaron cambios de gran trascendencia en el objetivo que busca este juicio, que no es otro más que la defensa de la supremacía constitucional que le da sentido a todo nuestro sistema jurídico, a partir de la protección absoluta de los derechos fundamentales de las personas.

Como resultado de la última reforma al artículo 1o. de la Constitución Política, ahora se prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, lo que significa una transformación sustancial en el juicio de amparo contra leyes, ya que actualmente las normas generales no sólo se confrontan con el texto de la Constitución, sino que igualmente se ejerce un control de convencionalidad, pues los tratados

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 168.

pasaron a formar parte del parámetro de control de regularidad constitucional; es decir, referencias contrastantes al texto del orden legal secundario.

Por otro lado, la reforma y adición a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la propia Constitución tuvo como finalidad modificar de manera integral el juicio de amparo, en virtud de que se introdujo el interés legítimo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, el amparo adhesivo y la procedencia del amparo contra omisiones, entre otras reglas. Estos decretos generaron la necesidad de una nueva legislación, de ahí que el 2 de abril de 2013 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de un extenso trabajo en el que participaron la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la academia y el foro, pues previo a las reformas constitucionales indicadas, la Corte ya había elaborado y discutido un proyecto de ley en ese sentido. Cabe aclarar que el ordenamiento reproduce mucho de la ley abrogada, aunque también contiene supuestos normativos novedosos, pero sobre todo tendientes a lograr la máxima eficacia del medio más efectivo de control constitucional.

El tema es más amplio de lo que imaginamos, y, por ello, nada sencillo de abordar, porque el juicio de amparo sigue ofreciendo esa complejidad procesal que exige un análisis siempre detallado y reflexivo; de ello dan cuenta los precedentes y la jurisprudencia generada por la Suprema Corte, los plenos de circuito y los tribunales colegiados, que condensan las múltiples interpretaciones sobre el derecho.

En esta ocasión, por el carácter de la obra, sólo me referiré a algunas de las figuras introducidas en el marco constitucional, de su regulación en la Ley de Amparo y de la forma en que el tribunal constitucional las ha interpretado, a fin de darle la coherencia necesaria para su eficaz observancia.²

II. PARÁMETROS DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

La fracción I del artículo 103 de la Constitución Política establece que los tribunales de la Federación resolverán, entre otras, toda controversia que se suscite contra una norma general que viole los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. A su vez, el diverso 107 prevé las bases a que se sujetarán los procesos

² Algunos de los comentarios que expongo corresponden al artículo que elaboré para la obra titulada *Elementos para el estudio del juicio de amparo*, pendiente de publicación por el Poder Judicial de la Federación.

derivados de las controversias indicadas, de ahí que en su conjunto son el fundamento supremo del juicio de amparo, y, en ellos, los conflictos que se susciten por normas generales. Se trata, por tanto, del sustento constitucional de aquel proceso que se sigue ante el juez de amparo, por medio del cual, y según la vía (indirecta o directa) se puede combatir la regularidad constitucional de una norma general.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, ya citado, los parámetros de control de regularidad constitucional lo son la Constitución federal y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, es decir, con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, las normas generales ordinarias no sólo se confrontan con lo que dispone la Constitución, sino también con esos instrumentos internacionales, lo que claramente fue enfatizado por la Suprema Corte en los criterios derivados del expediente varios 912/2010, así como en las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011. Se trata, por ello, del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, pues la confrontación de una norma general ordinaria en amparo se lleva a cabo frente a lo que prevén esos ordenamientos, sin distinción de jerarquía, con la aclaración de que cuando en la Constitución exista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se debe estar a lo que ordena el texto constitucional, según se estableció en la jurisprudencia de rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”.³

Sumado a eso, el examen de regularidad constitucional debe llevarse a cabo a la luz del principio de interpretación más favorable; es decir, aquel instrumento hermenéutico que auxilia a la solución de probables conflictos entre la Constitución y los tratados, a fin de que se elija la vertiente interpretativa que otorgue mayor beneficio al gobernado o que implique una menor restricción a sus derechos.

III. INTERÉS LEGÍTIMO

La reforma constitucional en materia de amparo introdujo el concepto de interés legítimo; así, la fracción I del artículo 107 constitucional dispone que

³ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 202.

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 la 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.

A pesar de que se está ante una figura conocida y aplicada ya en la instancia contencioso administrativa, su empleo en el juicio de amparo no ha sido sencilla, pues, como lo reconoce la doctrina, se trata de un concepto jurídico que implica problemas de vaguedad respecto a quiénes pueden ser considerados como afectados y los términos de la restitución.⁴ Por tanto, será la jurisprudencia la que acabe construyendo aquellos aspectos de la institución necesarios para su plena eficacia. En ese contexto, al interpretar el precepto constitucional aludido, el Pleno de la Suprema Corte ha definido el contenido y alcance del interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo, expresando que se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden normativo; esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera personal, ya sea actual o futuro, pero cierto.⁵ De esto resulta que son elementos torales del interés legítimo la existencia de una afectación y que el resultado del proceso genere un beneficio en el gobernado.

Por su parte, la Segunda Sala ha considerado que si el interés legítimo está condicionado a la afectación de la esfera jurídica del promovente en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, esto provoca que tratándose del amparo contra leyes debe examinarse si se está en el caso de normas heteroaplicativas o autoaplicativas, a fin de identificar si se genera o no la afectación en la esfera jurídica del quejoso.⁶ Así, el concepto de indi-

⁴ Tron Petit, Jean Claude, *¿Qué hay del interés legítimo?*, México, Porrúa, 2016, p. 46.

⁵ “INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, Tesis P/J. 50/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 12, noviembre de 2014, t. I, p. 60.

⁶ “INTERÉS LEGÍTIMO. CUANDO EN AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES SE ALEGUE SU AFECTACIÓN, ES NECESARIO EXAMINAR LA NATURALEZA DE AQUÉLLAS PARA IDENTIFICAR SI EXISTE AGRAVIO A LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO”, Tesis 2a. LXVII/2014,

vidualización incondicionada utilizado para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas sigue constituyendo un elemento de referencia objetivo para la procedencia del juicio de amparo contra leyes cuando se alegue interés legítimo. Lo que del mismo modo ha sustentado la Primera Sala al afirmar que las normas generales se deben seguir distinguiendo por el concepto de individualización incondicionada conforme al actual artículo 107 constitucional.⁷

El anterior panorama refleja lo fértil que resulta el campo del interés legítimo; sin embargo, se trata de una condición casuística, finamente delimitada por la labor cotidiana de los órganos jurisdiccionales, que al momento de diferenciar el contenido y alcance de esa figura, valiéndose estrictamente de los lineamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver cada caso particular.

Es aquí donde resulta oportuno cuestionar si la categoría diferenciada que distingue al interés legítimo es susceptible de expandirse, y con ello permitir al gobernado la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales le den acceso a su demanda de amparo, cada vez con mayor apertura. La respuesta se encuentra en la capacidad de discernimiento que tenga el juez para entender y dar solución al planteamiento que le sea formulado, buscando siempre garantizar el cumplimiento cabal del principio de interpretación más favorable ya citado.

IV. OMISIÓN LEGISLATIVA

Entendida como inactividad o retardo en el desempeño de las funciones relativas a la expedición de leyes que le asisten al legislador, la omisión legislativa no se encuentra prevista expresamente en la norma fundamental o en la Ley de Amparo, pues si bien a partir de la reforma en materia de amparo el artículo 103, fracción I, constitucional, establece que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, también lo es que ha sido criterio definido por la Suprema Corte que tal disposición

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, libro 8, julio de 2014, t. I, p. 403.

⁷ “INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO”, Tesis 1a. CCLXXXI/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, libro 8, julio de 2014, t. I, p. 148.

no tiene el alcance de que puedan reclamarse en el juicio de amparo omisiones legislativas.

En efecto, el Pleno del máximo tribunal había definido que respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio amparo, criterio que parte del principio de relatividad de las sentencias, el cual impide hacer una declaración general respecto de la ley o acto que fue declarado inconstitucional, ya que obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión decretada implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

Sin embargo, aun ante la existencia de los criterios definidos, el planteamiento sobre el tema no ha dejado de existir, pues el foro insiste, con razón, en traer a cuenta esa problemática; consecuencia de lo anterior, con el fin de no dejar sin respuesta a los gobernados, la Suprema Corte ha resuelto expedientes en los que ha llevado a cabo el estudio de ciertas omisiones alegadas a partir de la interpretación sistemática de los ordenamientos legales, o bien en otros casos, acudiendo a la aplicación de las normas supletorias. En otras palabras, a pesar de esos criterios, ha procurado no desatender ese tipo de argumentos cuando, por ejemplo, no se está ante una omisión de carácter absoluto, sino de carácter relativo, es decir, cuando lo aducido trata sobre una deficiencia en la hipótesis normativa, supuesto en el cual se puede acudir al análisis sistemático del ordenamiento para cubrir la probable omisión, o la aplicación supletoria de otra disposición.

Esto demuestra que se trata de un problema jurídico no definido de manera categórica y que, en todo caso, la tendencia, al menos en omisiones relativas, es la de privilegiar la seguridad jurídica y proceder al examen de estos tópicos.

V. PUBLICIDAD DE LA SENTENCIA

Un aspecto novedoso en la nueva legislación es la obligación que impone a la Suprema Corte y a los tribunales colegiados de circuito el artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que ordena que tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre su convencionalidad, deberán hacerse públicos los proyectos que serán discutidos en las sesiones correspondientes.

En este sentido, la disposición tendría aplicación en amparo indirecto sólo en aquellos casos en los que se interponga el recurso de revisión, que de acuerdo con la competencia prevista en la Constitución federal y en el Acuerdo General 5/2013,⁸ corresponda conocer a los tribunales colegiados de circuito y al alto tribunal, lo que resulta entendible si se considera que será la determinación que en esta instancia se emita, la que tendrá el carácter de definitiva.

Lo importante del tema provocó que el tribunal Pleno realizara el ejercicio que le llevó a sostener que la intención del legislador al prever esa obligación fue transparentar las decisiones de los asuntos de gran trascendencia, por ser de interés general, en la inteligencia de que los proyectos de resolución que deben ser publicados son aquellos en los que se realiza el estudio de fondo, según se desprende de la jurisprudencia de rubro “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”.⁹

VI. NORMAS GENERALES

El uso del término “normas generales” provocó un cambio significativo para efectos de la procedencia del amparo directo en revisión del que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución federal, en su artículo 103, fracción I, anterior a la reforma constitucional, se refería a “leyes” que violaran garantías individuales; por su parte, el diverso 107, fracción IX, también utilizaba el término “ley”, al regular la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte contra resoluciones de amparo directo pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en las que se hubiera decidido sobre la constitucionalidad de un ordenamiento de esa naturaleza.

⁸ Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx>.

⁹ Tesis: P/J. 53/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 12, noviembre de 2014, t. I, p. 61.

La abrogada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales consignó distinto significado al término “ley” para cada una de las vías de amparo; así, en su artículo 114, fracción I, relativo a la procedencia del amparo indirecto, se aludía al término “leyes” en un concepto amplio; esto es, incluyendo tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República, reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, al igual y como lo hizo la Suprema Corte, quien interpretó ese vocablo como cualquier disposición general, abstracta e impersonal. Empero, tratándose del amparo directo, el término “ley” se entendió de otra manera, ya que el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la ley abrogada, relativo a los requisitos de la demanda en cuanto a la posibilidad de impugnar en los conceptos de violación el ordenamiento aplicado en la sentencia reclamada, aludía a la ley, tratado o el reglamento aplicado en ésta; a su vez, el diverso 83, fracción V, que regulaba la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones en materia de amparo directo, lo hacía estableciendo la procedencia del medio de impugnación cuando en ellas se hubiera decidido sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados.

De lo anterior se advierte que existía en el ordenamiento abrogado una contradicción, ya que la voz “leyes” en amparo indirecto tenía un sentido amplio, entendido como toda disposición de observancia general con independencia de su denominación y de su origen; a diferencia del amparo directo, en el cual el término “ley” abarcaba sólo aquellos ordenamientos que recibieran esa denominación, los tratados internacionales y los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal o los locales de las entidades federativas. Esto provocó que, por lo que hace a la procedencia del amparo directo en revisión, sólo procediera cuando en los conceptos de violación de la demanda de amparo se hubiera combatido la constitucionalidad de una ley, un tratado o un reglamento, por lo que cualquier otro ordenamiento que tuviera una observancia general, entre otros, una miscelánea fiscal, una norma oficial mexicana o una circular, a pesar de tener ese carácter, no hacía procedente el recurso de revisión, muestra de ello son las tesis de la Suprema Corte, que establecían la improcedencia del recurso cuando el Tribunal Colegiado hubiera decidido sobre la constitucionalidad de una norma general diversa a una ley, tratado o reglamento.

En consecuencia, la reforma del 6 de junio de 2011 a los artículos 103, fracción I, y 107, fracción IX, de la Constitución federal, sustituyó el tér-

mino “ley” por el de “normas generales”, lo que constituye un cambio de enorme trascendencia, por su corrección técnica, y da congruencia a la Ley Reglamentaria, unificando la denominación de ese acto para incluir todas aquellas disposiciones de observancia general, otorgando claridad tanto al texto constitucional como a la Ley de Amparo y uniformando, para efectos del derecho procesal constitucional, la concepción amplia del término respectivo. Sobre todo es importante para efectos de la procedencia del amparo directo en revisión, pues como consecuencia de la reforma y aun sin que se hubiera emitido la Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la amplitud del concepto “normas generales”, lo que quedó confirmado al emitirse la nueva Ley de Amparo, que en sus artículos 107, fracción I; 170, fracciones I y II, y 175, fracción IV, entre otros, aluden al término “norma general”.

VII. PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO FRENTE A RESOLUCIONES FAVORABLES AL QUEJOSO (ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO)

La Ley de Amparo, en su artículo 170, fracción II, ha provocado polémica, y, por ende, la emisión de interpretaciones opuestas, en virtud de que establece que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de plantear conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas, lo que está sujeto a dos condiciones, consistentes en que la autoridad demandada interponga revisión contencioso administrativa y ésta sea admitida, y que el estudio de constitucionalidad se hará siempre y cuando el recurso se califique como procedente y fundado.

La disposición es interesante por dos razones: primero, por el término “resolución favorable”, del que no se expresa definición, de ahí que lo que en principio tuvieron que hacer los tribunales colegiados de circuito fue explicar en qué consiste una resolución de esa naturaleza, y por qué condiciona la procedencia del amparo directo a la interposición y resolución fundada del recurso de revisión contencioso administrativa.

Por sus características, el precepto se impugnó por los particulares mediante recurso de revisión en amparo directo. Los expedientes respectivos generaron la emisión de criterios en los que la Segunda Sala de la Suprema Corte estableció la inconstitucionalidad del precepto, bajo el razonamiento de que contiene una restricción que no encuentra justificación alguna para

proscribir en forma absoluta la posibilidad de someter a control constitucional alguna porción de la sentencia favorable dictada en sede contencioso administrativa, o bien señalar su posible falta de exhaustividad, lo que se estimó equivalía a una denegación de justicia contraria al principio de acceso a la justicia tutelada por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional. Sin embargo, una nueva reflexión condujo a la Sala a emitir jurisprudencia expresando el concepto de resolución favorable bajo la lógica de la nueva Ley de Amparo, concluyendo, por tanto, que la fracción II del artículo 170 respeta el derecho de acceso a la justicia, interpretación que da un fin práctico a la figura, y con ella se logra la debida aplicación de la disposición, sobre todo si se considera que tiene como fin atender uno de los objetivos de la reforma constitucional en materia de amparo, que es la de evitar la tramitación innecesaria de juicios.

En efecto, en la jurisprudencia 2a./J. 121/2015 (10a.)¹⁰ se determinó que el concepto de resolución favorable supone el dictado de una sentencia de un tribunal contencioso administrativo que resuelva de manera absoluta la pretensión de la parte actora y que le otorgue el máximo beneficio sin posibilidad de una afectación posterior, con independencia del tipo de nulidad declarada; es, entonces, una sentencia que implica que el acto originalmente impugnado sea irrepetible al proscribir toda circunstancia que provoque que la autoridad pueda emitir un nuevo acto en el mismo sentido que el declarado nulo, o que se ha concedido el derecho desconocido en forma total, en tanto que el vicio que dio lugar a tal declaratoria no puede ser subsanado, o no hay impedimento alguno ya para negar lo solicitado.

Si partimos de esa definición, se entiende la lógica de la norma, es decir, si bien condiciona la procedencia del amparo directo al requisito consistente en que la autoridad demandada interponga revisión contencioso administrativa y ésta sea admitida, también lo es que ello obedece a que al tratarse de una sentencia favorable, el actor ya no podrá obtener más, pues lo que pretendía ya lo logró; esto es, no conseguiría un mayor beneficio que el otorgado en la sentencia reclamada, porque la declaratoria de nulidad conlleva la insubsistencia plena de la resolución impugnada, e impide que la autoridad competente emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo. Lo anterior equivale a que el actor carece de interés jurídico para promover el juicio de amparo, porque ya obtuvo lo que pretendía. Esta idea de resolución favorable atiende al espíritu de la norma, que busca

¹⁰ “«RESOLUCIÓN FAVORABLE». SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO”, Tesis 2a./J. 121/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, libro 21, agosto de 2015, t. I, p. 505.

evitar la tramitación de juicios de amparo inútiles o innecesarios, porque el particular ya no podrá obtener más, lo que explica que la procedencia del juicio haya quedado sujeta a la procedencia y sentido de la revisión contencioso administrativo.

Es importante indicar que no se desconoce que la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo sólo permite el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad, lo que se entiende, porque al tratarse de sentencia favorable, el particular ya obtuvo desde el punto de vista de legalidad una respuesta absoluta a sus pretensiones, que se traducen en que la autoridad no puede emitir de nueva cuenta actos como el impugnado, por lo que la posibilidad de que aduzca cuestiones de constitucionalidad equivale a obtener una resolución con un efecto similar; esto es, que impide el dictado de una resolución en los mismos términos, pero dado el alcance de las cuestiones de constitucionalidad en amparo directo, ello sólo sería aplicable a la sentencia reclamada, supuesto en el cual los efectos varían si se hubiera promovido un amparo indirecto en el que la declaratoria de inconstitucionalidad protege al particular respecto del acto reclamado y hacia el futuro, impidiendo que la autoridad le aplique de nueva cuenta la norma hasta en tanto ésta no sea reformada.

Incluso, la posibilidad de que el particular pueda promover amparo en términos del precepto que se comenta explica su dependencia de la revisión contencioso administrativo, porque de resultar ésta fundada, el particular conserva el derecho de plantear la cuestión de constitucionalidad. En consecuencia, el fin de evitar la tramitación excesiva de amparos en los que el particular no resiente afectación a su interés, es la razón que explica la existencia de la disposición, ya que el alcance de la sentencia favorable, en caso de perderlo por la procedencia y sentido de la revisión contencioso administrativo, se puede recuperar con la promoción del amparo directo a través del planteamiento de inconstitucionalidad de leyes.

Cabe agregar que a la fecha de elaboración de este estudio, se encuentran en trámite de resolución en el Pleno de la Suprema Corte diversos expedientes de amparo directo en revisión en los que se analiza la disposición que se comenta, en los cuales se plasma el criterio de la mayoría de los ministros, consistente en formular una interpretación conforme para estimar que la obligación de interponer el amparo directo en el caso a que se refiere constituye una prerrogativa, por lo que si no se hace uso de ella no precluye el derecho para plantear la inconstitucionalidad de normas generales cuando realmente son aplicadas en perjuicio del quejoso.

VIII. CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN AMPARO DIRECTO

El tribunal constitucional, en sesión del 16 de abril de 2015, resolvió el amparo directo en revisión 1046/2012, asunto que cobra relevancia por cuanto en él se define la forma en que los tribunales colegiados de circuito deben ejercer el control de regularidad constitucional oficiosamente. En ese precedente se determinó que los órganos de amparo tienen facultad para ejercer un control de regularidad constitucional por imperativo del artículo 1o. de la Constitución federal, que obliga a todas las autoridades del país, lo que deben realizar en el ámbito de su competencia; es decir, cuando dichos órganos jurisdiccionales adviertan que las disposiciones que les corresponde aplicar constituyen una franca transgresión a algún derecho humano; por tanto, se entiende que sólo pueden ejercer ese control difuso respecto de las disposiciones que están facultados para aplicar específicamente aquellas que rigen el procedimiento del juicio de amparo, a saber: la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, y no respecto de las normas que rijan el juicio de origen, lo que se explica porque dichos órganos deben observar las reglas que tradicionalmente han normado la institución del juicio de amparo, y es el nuevo contexto constitucional en materia de derechos humanos el que les obliga a preferir la interpretación que resulte más favorable para la protección de derechos humanos, en función de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;¹¹ aunado a que el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario, es decir, no es una instancia más, por lo que el tribunal colegiado no reasume la jurisdicción que corresponde a la autoridad responsable.

Otra de las razones que explica esa forma de ejercer el control de regularidad constitucional oficioso, explicó el Pleno, radica en que corresponde al resto de autoridades llevar a cabo ese control difuso, en virtud de que son las facultadas para aplicar las disposiciones propias del juicio de origen, tanto sustantivas como procesales, y sostener lo contrario provocaría situaciones de inseguridad jurídica para los sujetos del proceso, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclu-

¹¹ “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”, Tesis P. IX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 21, agosto de 2015, t. I, p. 355.

sión, por virtud de la cual las partes han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador; en otras palabras, el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución federal no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos.

Las determinaciones adoptadas por el tribunal Pleno dan solidez al sistema de control constitucional concentrado y difuso derivado de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y de lo precisado por la Suprema Corte en el expediente varios 912/2010, por lo que no implica demérito de la función de control constitucional concentrado que los tribunales colegiados de circuito ejercen, ni traiciona o desconoce el alcance de las sentencias de la Corte Interamericana, ya que no se traduce en una renuncia a un control difuso desde la jurisdicción concentrada, porque esos órganos pueden declarar la inconstitucionalidad de normas del juicio de origen en atención a la pretensión expuesta en los conceptos de violación, por razones de causa de pedir o por suplencia de la queja. De donde se advierte que las herramientas con las que el órgano de control concentrado puede lograr el estándar de regularidad constitucional es muy amplio, y de ello dan cuenta las sentencias que emiten los tribunales de amparo.

Podríamos seguir enumerando otras referencias y comentarios; sin embargo, como lo indiqué, el amparo contra leyes es una vertiente rica en interpretaciones, de ahí que lo hasta aquí expresado confirma que será la labor de los órganos del Poder Judicial de la Federación la que contribuya al perfeccionamiento y la eficacia plena de las nuevas reglas de este proceso, lo que seguramente será materia de análisis en obras como la que aquí nos ocupa.

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO FRENTE
A LA OMISIÓN LEGISLATIVA: TUTELA EFECTIVA
DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD TRATÁNDOSE
DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
(JUICIO DE AMPARO 618/2015)*

Fernando SILVA GARCÍA**
José Sebastián GÓMEZ SÁMANO***

SUMARIO: I. *Omisión legislativa en el juicio de amparo.* II. *Omissiones legislativas en el impuesto al valor agregado respecto a las personas con discapacidad.* III. *Caso en concreto.* IV. *Efectos de la concesión del amparo.*

I. OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL JUICIO DE AMPARO¹

La omisión legislativa es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo de aquellas normas constitucionales que requieren ser concretadas y detalladas a fin de darles plena eficacia y operatividad.² En otras palabras, la omisión legislativa se actualiza cuando el órgano legislativo incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales para tornarlas operativas.³

* Del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. Sentencia dictada el 5 de enero de 2016.

** Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid; juez octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México.

*** Secretario de juzgado en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

¹ En este apartado se toman diversas citas y consideraciones plasmadas en el amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (ponente: Jean Claude Tron Petit).

² Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Aproximaci_n_al_concepto.pdf.

³ Amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

La inconstitucionalidad por omisión se puede configurar cuando la actividad legislativa o normativa es contraria a la Constitución o cuando el legislador no implementa las normas o principios constitucionales que precisan de una regulación secundaria para adquirir plena eficacia. Sin embargo, no todos los silencios del legislador pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales, sino únicamente cuando con su silencio alteran el contenido normativo o provocan situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.⁴

En esos términos, es posible afirmar que la nota distintiva de la inconstitucionalidad por omisión ocurre siempre que la norma constitucional prescriba determinado mandato, pero el destinatario (Poder Legislativo) no lo hace en los términos exigidos ni en un plazo razonable,⁵ y dicha ausencia genera una afectación concreta en la esfera jurídica del justiciable.

Derivado de las reformas del 6 y 10 junio de 2011 en relación con el paradigma de los derechos fundamentales y el nuevo juicio de amparo,⁶ se extendió la atribución de los tribunales de la Federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, lo cual vincula a todos los poderes públicos, incluido el legislador.⁷

Con motivo de la aludida reforma, en la Ley de Amparo⁸ se contempla que a través del juicio de amparo se protege a las personas frente a nor-

⁴ Villaverde, Ignacio, “En busca de las normas ausentes”, México, UNAM, 2007, p. 50.

⁵ Amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁶ 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.

⁷ Amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁸ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

mas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares.⁹

Por ello, si en la Constitución federal se ha previsto que los tribunales pueden resolver las controversias que se susciten respecto de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (cuyo respeto implica deberes negativos y *positivos* a cargo de todos los poderes públicos), y que ello se ha previsto en el artículo 77 de la Ley de Amparo al establecerse expresamente que los efectos de la concesión del amparo pueden versar respecto de actos de carácter omisivo, se colige que el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario, el cual, derivado del mandato constitucional, sí puede tener por objeto la resolución de controversias respecto a omisiones legislativas en el caso que produzcan la ineffectividad de uno o más derechos fundamentales.¹⁰

Considerar que las omisiones legislativas no son justiciables simplemente por una pretendida dificultad en el cumplimiento de una eventual concesión del amparo redundaría en una clara supresión desproporcionada del derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, que se debe correlacionar con la disponibilidad de recursos efectivos, sencillos y rápidos para dar respuesta y tutela restaurativa a cualquier violación.

Más bien, el juez debe encontrar una interpretación que armonice la fórmula Otero y el acceso a la justicia frente a omisiones legislativas. Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis 1a. CLXXIV/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO”.¹¹

En este sentido, se debe desestimar la causa de improcedencia consistente en la imposibilidad de darle efectos a la ejecutoria de amparo cuando se reclame una omisión legislativa, y analizar el fondo del asunto tomando en consideración que los efectos generales no son la única reparación posible tratándose de una omisión legislativa inconstitucional.

⁹ Amparo en revisión 76/2013 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, t. I, materia común, p. 440.

En su caso, podría obligarse a las autoridades responsables a aplicar directamente la norma constitucional afectada en su eficacia por causa de la omisión legislativa en beneficio de la parte quejosa exclusivamente (sin afectar el principio de relatividad de las sentencias de amparo), e incluso emitir una sentencia de amparo de carácter declarativo, señalando violaciones a derechos humanos por ausencia de una adecuada legislación, en su caso, así como vincular a la autoridad legislativa a rendir cuentas a la parte quejosa de las razones de la omisión legislativa; reparaciones que si bien podrían resultar un tanto incompletas para el promovente, tendrían un efecto reparatorio parcial en su esfera jurídica, sin implicar un pronunciamiento denegatorio de justicia absoluto ante las dificultades estructurales para reparar esa clase de violaciones a derechos humanos.

En suma, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe interpretarse como una norma que obligaría a modular, en todo caso, las reparaciones de una posible sentencia de amparo, de forma que no se entienda como un obstáculo total a la procedencia del juicio de amparo y a su análisis de fondo, máxime que las restricciones expresas se deben interpretar de acuerdo con el principio *pro personae*. Al respecto, resulta aplicable la tesis 2a. CXXI/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes: “RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES”.¹²

II. OMISIONES LEGISLATIVAS EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO RESPECTO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El análisis jurídico de las disposiciones en materia de discapacidad debe guiarse a través de diversos principios y directrices que rigen en la misma, entre las que destacan las medidas de naturaleza positiva, consistentes en elementos diferenciadores que buscan la nivelación contextual de las personas que poseen alguna diversidad funcional con el resto de la sociedad, también conocidas como ajustes razonables.

La omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que la persona demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda

¹² Tesis: 2a. CXXI/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, octubre de 2015, t. II, materia común, p. 2096.

será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando, a su vez, el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

En materia tributaria debe existir una especial protección a las personas con discapacidad, tal como se pronuncia la doctrina especializada en materia de tributación respecto a este sector en situación de vulnerabilidad:

*De este modo, el reconocimiento de un tratamiento diferenciado en la contribución a los gastos públicos es un paso de vital relevancia para las personas con discapacidad, pues las medidas adoptadas en el ámbito fiscal afectan directamente a su nivel de renta disponible, y por ende a su nivel de vida, pudiendo considerarse por ello un mecanismo destacado en la lucha contra la discriminación del colectivo.*¹³

De este modo, si se exigiese al contribuyente discapacitado el mismo esfuerzo tributario que el que se requiere de una persona no discapacitada, se estaría atentando al principio de igualdad, pues no se tendrían en cuenta las diferentes condiciones de partida de ambos. De igual modo, la prohibición de discriminación también encuentra su reflejo en el principio de capacidad económica, pues la menor renta de la que disponen los contribuyentes discapacitados, como consecuencia de su situación, al tener que afrontar diversos gastos a los que el resto de contribuyentes no deben hacer frente, también debe tener su reflejo a la hora de determinar su tributación, garantizando así un tratamiento diferenciando ante situaciones desiguales.¹⁴

*En este sentido, la actuación en el campo tributario no es sino una más de las medidas conducentes a la plena integración laboral, social y educativa de los discapacitados en reconocimiento de su condición por parte de la sociedad civil y de los poderes públicos y de la igualdad de los derechos y deberes que como ciudadanos merecen.*¹⁵

La exclusión social y jurídica que afecta a las personas con discapacidad en múltiples circunstancias y facetas (como condiciones de igualdad ma-

¹³ Morales Díaz, Candelaria Torahi, *El tratamiento de la discapacidad en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (The Treatment of Disability in Individual Income Tax)*, tesis de grado, Facultad de Derecho, disponible en: <http://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/1193/EL%20TRATAMIENTO%20DE%20LA%20DISCAPACIDAD%20EN%20EL%20IMPUESTO%20SOBRE%20LA%20RENTA%20DE%20LAS%20PERSONAS%20FISICAS%20THE%20TREATMENT%20OF%20DISABILITY%20IN%20INDIVIDUAL%20INCOME%20TAX.pdf?sequence=1>.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado*, informe para el Defensor del Pueblo de España, octubre de 1999.

terial en los derechos fundamentales básicos, tales como acceso al mundo laboral o a los servicios de educación, transporte, comunicaciones o movilidad) pugna con los postulados de la prohibición de la discriminación y a la igualdad material de los sujetos vulnerables.¹⁶

Como lo señala la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-285:

En el curso de la historia, las personas discapacitadas han sido tradicional y silenciosamente marginadas. A través del tiempo, las ciudades se han construido bajo el paradigma del sujeto completamente habilitado. La educación, la recreación, el transporte, los lugares y los medios de trabajo, incluso el imaginario colectivo de la felicidad, se fundan en la idea de una persona que se encuentra en pleno ejercicio de todas sus capacidades físicas y mentales. Quien empieza a decaer o simplemente sufre una dolencia que le impide vincularse, en igualdad de condiciones, a los procesos sociales —económicos, artísticos, urbanos—, se ve abocado a un proceso difuso de exclusión y marginación, que aumenta exponencialmente la carga que debe soportar.¹⁷

Así, en la sentencia se indicó que entre las obligaciones positivas a cargo del Estado para cumplir con los derechos fundamentales de tipo social también se encuentra la de llevar a cabo políticas tributarias en las que se incluya la protección y garantía de los derechos en condición de vulnerabilidad, como lo son los discapacitados, respetando, en todo momento, el *núcleo esencial* que haya sido delimitado con anterioridad, sea en la Constitución o por los tratados internacionales.¹⁸

¹⁶ Sentencia T-192/14.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-285 del 3 de abril de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁸ En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el disfrute del derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, ha señalado que su alcance radica en que los ciudadanos obtengan lo que debe entenderse por una vivienda adecuada, lo cual no se satisface con el mero hecho de que las personas tengan un lugar para habitar; sino que para que ese lugar pueda considerarse una vivienda adecuada, debe cumplir necesariamente con un estándar mínimo, *y que los grupos más vulnerables requieren una protección constitucional reforzada*.

Lo anterior se sustenta con la tesis de rubro y texto siguientes: “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. ALCANCE DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...De forma que lo que dispone el artículo 4o. de la Constitución federal constituye un derecho mínimo, sin que obste reconocer que *los grupos más vulnerables requieren una protección constitucional reforzada* y, en ese tenor, es constitucionalmente válido que el Estado dedique mayores recursos y programas a atender el problema de vivienda que aqueja a las clases más necesitadas, sin que ello implique hacer excluyente el derecho a la vivienda adecuada”.

III. CASO EN CONCRETO

En el trámite del juicio de amparo se probó que el quejoso era una persona de 49 años con discapacidad (debido a la secuela de polio) que necesita de una silla de ruedas permanente para poder desplazarse físicamente.

Por ello, a fin de adquirir un mayor grado de independencia, autonomía y movilidad decidió adquirir por Internet, a una empresa radicada en Irlanda, una grúa para trasladarse dentro de su vivienda con valor comercial de 2,835 dólares. Por dicho instrumento de movilidad tuvo que pagar el impuesto al valor agregado consistente en \$6,789.48 (seis mil setecientos ochenta y nueve pesos 48/100 M.N.), correspondiente al 16% del valor de la silla en cuestión.

En la sentencia se expresó que el derecho a vivir de forma independiente o de forma autónoma implica, como lo es para la parte quejosa, la necesidad de que reciba apoyo o asistencia externa, como el uso de aparatos ortopédicos o *elevadores* o *grúas*, ya que a través del mismo es como la persona consigue situarse *en cierta medida en igualdad de condiciones con las personas sin discapacidad*.

Del artículo 3o. la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁹ se advirtió que son principios generales de la Convención la autonomía individual; la independencia de las personas; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; la igualdad de oportunidades, y la accesibilidad. Lo anterior es reconocido en el inciso *b* del artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige a los Estados partes asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de *servicios de asistencia domiciliaria y residencial*, “que sea necesaria para *facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta*”.²⁰

¹⁹ “Artículo 3o. Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

...

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

...

e) La igualdad de oportunidades;

f) La accesibilidad”.

²⁰ “Artículo 19. Los Estados partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a *vivir en la comunidad*, con *opciones iguales a las de las demás*, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el *pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad* y su plena *inclusión y participación en la comunidad*, asegurando en especial que...

Derivado del derecho humano a vivir de forma independiente, en el inciso *c* del artículo 19 en comento se exige que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general, esto es, no específicamente dirigidos a las personas con discapacidad, *estén a disposición de las mismas* y tengan en cuenta sus necesidades.²¹

Por consiguiente, la movilidad personal y la vida independiente e integración en la comunidad no sólo deben garantizarse a través de la infraestructura creada para ello, sino a través de medidas estatales que no entorpezcan el mínimo esencial de las personas con discapacidad.

En otras palabras, al estar relacionado el derecho humano de movilidad personal al de una vida independiente e integración a la comunidad, es inconcuso que el primero es un instrumento necesario para facilitar el ejercicio de esos dos últimos, por lo que la imposición de tributos de forma generalizada a este tipo de bienes además de lesionar esos derechos fundamentales, incide de forma desproporcionada en las personas con discapacidad por sus situaciones particulares.

Adicionalmente, el derecho humano de movilidad personal, junto con los diversos de vida independiente e integración a la comunidad, revisten una significativa importancia, en tanto que constituyen un presupuesto para el ejercicio de otros derechos humanos consagrados en la Constitución federal y en las convenciones internacionales que se han invocado en esta ejecutoria, entre otros: la autonomía individual, igualdad de oportunidades y la no discriminación.²²

b) Las personas con discapacidad *tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial* y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para *facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta*".

²¹ "Artículo 19. Los Estados partes en la presente Convención reconocen el derecho en *igualdad de condiciones* de todas las personas con discapacidad a *vivir en la comunidad*, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que...

c) Las *instalaciones y los servicios comunitarios* para la población en general *estén a disposición*, en igualdad de condiciones, *de las personas con discapacidad* y tengan en cuenta sus necesidades".

²² "Artículo 3o. Principios generales.

Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, *la autonomía individual*, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

b) *La no discriminación*...

e) *Igualdad de oportunidades*.

Artículo 5o. Igualdad y *no discriminación*".

Para este juzgador, esos derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tienen como finalidad el proteger a esas personas no teóricamente, sino concreta y efectivamente, frente al actuar del Estado y de los particulares.

En la sentencia del amparo indirecto se indicó que *legislador ordinario* no había realizado o materializado las obligaciones impuestas por el artículo 4o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como se advierte de las obligaciones impuestas por dicho instrumento internacional:

Artículo 4o. Obligaciones generales

1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

a) *Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;*

b) *Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.*

Como se advierte, existe una obligación para el legislador ordinario de adoptar todas las medidas legislativas (medidas positivas), administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención y de tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.²³

²³ “MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA. El citado precepto, al definir al matrimonio como «un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida», impide el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, lo que implica una exclusión implícita y no una omisión legislativa, toda vez que dicho precepto sí contempla la figura del matrimonio pero excluye tácitamente de su ámbito de aplicación a dichas parejas”. Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Como un argumento subsidiario puede señalarse que el artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado al no proveer sobre exenciones en situación de vulnerabilidad contiene una exclusión implícita.

En la sentencia se expresó que no pasaba inadvertida la tesis 2a. VIII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro siguiente: “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.²⁴

Sin embargo, se indicó que dicho criterio en primer término era de carácter aislado, el cual no resulta obligatorio para este juzgador de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo,²⁵ y a juicio de este juzgador no resulta vigente por la expedición de la actual Ley de Amparo (toda vez que se emitió de conformidad con la Ley de Amparo abrogada que no preveía como tutela específicamente a las omisiones de la autoridad pública); además, dicho criterio *no hace alusión al amparo respecto de la omisión por discriminación ni en relación a la discapacidad*, en la cual existe un *deber convencional expreso de legislar* en dicha materia para eliminar los obstáculos que sufre dicho sector de la población.

Máxime que existe un criterio de la Primera Sala que este juzgador acoge, en virtud del principio *pro personae*, que es la tesis 1a. CLXXIV/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO”.²⁶

Criterio de la Primera Sala que a juicio de este juzgador constitucional es el que resulta aplicable para el presente asunto, toda vez que la parte quejosa reclama una violación que se presenta para un sector de la población identificable (interés colectivo de las personas con discapacidad).

Máxime que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994 ha señalado que son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional, entre ellas puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que

²⁴ Tesis: 2a. VIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, t. 2, materia común, p. 1164.

²⁵ Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y, además, para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

²⁶ Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, t. I, materia común, p. 440.

está obligado por el artículo 2o. (adecuar la legislación interna de conformidad con la Convención).

Además, los principios fundamentales de igualdad y no discriminación han ingresado en el dominio del *jus cogens* de acuerdo con la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁷

Como ya se dijo, el principio de relatividad de las sentencias de amparo se debe interpretar como una norma que obligaría a modular, en todo caso, las reparaciones de una posible sentencia de amparo, de forma que no se entienda como un obstáculo a la procedencia del juicio de amparo y a su análisis de fondo, máxime que las restricciones expresas deben interpretarse de acuerdo con el principio *pro personae*.

Al respecto, se citaron los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubros siguientes: “RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES”²⁸ y “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO”.²⁹

Por ende, se advirtió que existe para efectos del impuesto al valor agregado una omisión legislativa de carácter absoluto de ejercicio obligatorio, la cual se presenta cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho, toda vez que existe un deber convencional de que existan medidas legislativas de carácter positivo que propicien la inclusión de las personas con discapacidad.

En efecto, la Ley del Impuesto al Valor Agregado violó el artículo 4o., inciso g de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al haber “establecido el impuesto al valor agregado con la tarifa ordinaria del 16%, lo cual generó un aumento en el precio de forma añadida

²⁷ Caso *Yátama vs. Nicaragua*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, núm. 127.

²⁸ Tesis: 2a. CXXI/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, octubre de 2015, t. II, materia común, p. 2096.

²⁹ Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 9, agosto de 2014, t. I. materia constitucional, p. 536.

en la grúa de la parte quejosa que se apartaba del deber convencional de que las tecnologías para promover la movilidad de las personas se otorguen de manera asequible”.

Artículo 4o. Obligaciones generales

1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

...

g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, *dando prioridad a las de precio asequible*.

Se expresó que con la imposición del gravamen añadido sobre dicho bien esencial que incide en el mínimo vital y en la vida digna de esta persona, no se emprendió ni promovió la disponibilidad de nuevas tecnologías para la movilidad, *sino que se generó un efecto contrario y expreso a la Convención*.³⁰

Al respecto, resulta aplicable la Observación General número 5 del Comité de Derechos Humanos de la ONU,³¹ que dispone lo siguiente:

E. Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado.

...33. Además de la necesidad de conseguir que las personas con discapacidad tengan acceso a una alimentación adecuada, una vivienda accesible y otras necesidades materiales básicas, *es indispensable también lograr que haya “servicios de apoyo... incluidos los recursos auxiliares”, para su utilización por las personas con discapacidad, “a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en su vida cotidiana y a ejercer sus derechos”*.

³⁰ De la misma forma, con la imposición del impuesto al valor agregado se violó el artículo 20 de la citada Convención, que dispone lo siguiente:

“Artículo 20. Movilidad personal

Los Estados partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, entre ellas:

a) *Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible;*

b) *Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible”*.

³¹ Observación General 5, Personas con Discapacidad (11 periodo de sesiones, 1994), U.N. Doc. E/C.12/1994/13 (1994).

De la misma forma, se violó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (de la que también México forma parte), que señala:

ARTÍCULO III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. *Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:*

a) *Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;*

...

2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

...

b) *La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad.*

Por último, derivado del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales, se violó el derecho a la salud y el derecho a un nivel de vida adecuado de la parte quejosa, toda vez que para los discapacitados el derecho a la salud física y mental implica también el derecho a tener acceso a los servicios médicos y sociales —incluidos los aparatos ortopédicos— y a beneficiarse de dichos servicios, para que las personas con discapacidad puedan ser autónomas, evitar otras discapacidades y promover su integración social, tal como se advierte de la Observación General 5 sobre las personas con discapacidad, citada con anterioridad, que dispone lo siguiente:

F. Artículo 12. Derecho al disfrute de salud física y mental.

34. Según las Normas Uniformes, “...el derecho a la salud física y mental implica también el derecho a tener acceso a los servicios médicos y sociales —incluidos los aparatos ortopédicos— y a beneficiarse de dichos servicios,

para que las personas con discapacidad puedan ser autónomas, evitar otras discapacidades y promover su integración social”.³²

Se expresó que no debe perderse de vista que existe un límite que el Estado no puede traspasar en materia tributaria que consiste en el deber de respetar el mínimo esencial (obligación de establecer medidas positivas a favor de los discapacitados), pues en ciertas materias relativas a personas vulnerables, como las personas discapacitadas, debe existir un trato diferencial que no obstaculice su plena inclusión en la sociedad.

Por ende, un fin constitucional tal como la imposición del impuesto al valor agregado a toda clase de bienes (sin hacer distinciones positivas a personas en situación de vulnerabilidad) genera una discriminación institucional y estructural a ciertos sectores de la población que se encuentran en una situación de desigualdad material.

En un Estado constitucional de derecho, el fin recaudatorio no justifica *per se* los medios ni la forma ni el diseño tributario previsto para tales objetivos. En otras palabras, como ya se ha expuesto, la recaudación (fin legítimo) debe respetar los derechos fundamentales del contribuyente, y en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, como lo es la parte quejosa.

En efecto, como bien lo señala la parte quejosa a través de una pregunta retórica en su tercer concepto de violación: ¿no basta con que las personas con discapacidad tengan que sufragar con su propio dinero para adquirir los bienes necesarios para poder movilizarse, sino que, además, dichas personas deben pagarle al Estado por ello?

Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. CLV/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PERSONAS CON DISCAPACIDAD. NÚCLEO ESENCIAL DE SU DERECHO HUMANO A LA ACCESIBILIDAD, CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Del artículo 9o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2008, deriva que el derecho humano a la accesibilidad desde la perspectiva de la discapacidad, se centra en aquellos aspectos externos a la persona con discapacidad, esto es, el entorno físico, en el cual un sujeto con cualquier limitación puede funcionar de forma independiente, a efecto de que participe plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con los demás. *Para ello, los Estados deberán identificar los obstáculos y las barreras de acceso y, en consecuencia, proceder a*

³² Observación General 5, Personas con Discapacidad (11 periodo de sesiones, 1994), U.N. Doc. E/C.12/1994/13 (1994).

eliminarlos, además de ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Así, el entorno físico se refiere a los edificios y a las vías públicas, así como a otras instalaciones exteriores e interiores, incluidas las escuelas, las viviendas, las instalaciones médicas y los lugares de trabajo, obligando a los Estados a asegurar que, cuando dichas instalaciones o servicios estén a cargo de entidades privadas, éstas tengan en cuenta los aspectos relativos a su accesibilidad. Amparo directo en revisión 989/2014.³³

IV. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO

A pesar de que se advirtió una omisión legislativa en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del consecuente establecimiento de una obligación tributaria que desconsidera a los sujetos discapacitados, el principio de relatividad de las sentencias de amparo impide dotar de efectos generales a la sentencia de conformidad con los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 78 de la Ley de Amparo.³⁴

Sin embargo, el efecto por la omisión legislativa advertida puede concretarse para la parte quejosa exclusivamente con el fin de que se desincorporen de su esfera jurídica los artículos 1o., fracción IV; 24, fracción I; 25 y 27 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado mientras no sea reformada la legislación en materia del impuesto al valor agregado (para incluir una condición especial en materia tributaria para las importaciones a las personas que tengan discapacidad, lo cual constituye un elemento del mínimo esencial para este grupo social), a fin de que la parte quejosa no se encuentre

³³ Tesis: 1a. CLV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. I, materia constitucional, p. 453.

³⁴ *Constitución federal*.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

...
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.

Ley de Amparo.

Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

obligada a pagar el impuesto al valor agregado respecto de las importaciones de bienes o instrumentos ortopédicos o de otro carácter que promuevan su movilidad personal de acuerdo con sus necesidades individuales exclusivamente.

Amparo que, derivado del derecho constitucional violado³⁵ y tomando en consideración la relatividad de las sentencias de amparo, tiene por efecto que la falta de pago del impuesto sobre el valor agregado en materia de importaciones sólo sea para la *importación personal de la quejosa* (y no para terceras personas o importaciones con fines de comercio) de los aditamentos, herramientas o instrumentos que requiera por su discapacidad en relación con la movilidad personal. Sin que se hubiere pronunciado en la sentencia sobre el modelo tributario adecuado —exención total o aminoración de la tasa— respecto a dichos bienes, toda vez que ello forma parte del margen de configuración del legislador, *precisándose que debe existir un régimen tributario especial y diferenciado en relación con las personas con discapacidad por las razones señaladas en este juicio de amparo*.³⁶

³⁵ Tesis: 2a. CXXXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, materia común, p. 321, de rubro y texto siguientes: “AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS ESTÁN RELACIONADOS CON LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE HAYAN RESULTADO VIOLADAS. Los efectos del amparo contra una ley declarada inconstitucional consisten en desincorporarla de la esfera jurídica del quejoso para el caso concreto y para futuras posibles aplicaciones en su perjuicio, lo que opera cuando el legislador ha incumplido con las obligaciones negativas (de no hacer) derivadas de las garantías individuales violadas. En el supuesto contrario, cuando el legislador ha transgredido las obligaciones positivas (de hacer) derivadas de una determinada garantía individual, el juez constitucional está autorizado, no sólo para desincorporar las normas declaradas inconstitucionales de la esfera jurídica del quejoso, sino para incorporar derechos en su beneficio a través de la sentencia de amparo, siempre que ello tienda a cumplir de manera completa con las exigencias derivadas de las garantías constitucionales que hayan sido violadas en su perjuicio, lo cual es acorde al deber de reparación adecuada reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 80 de la Ley de Amparo”.

³⁶ Al respecto, de un ejercicio de derecho comparado se advierte *que las personas con discapacidad gozan de beneficios tributarios en materia del impuesto al valor agregado o añadido* como se advierte a continuación:

Por ejemplo, en *Italia* se reduce el IVA al 4%; en *Alemania* existe una serie de exenciones para los discapacitados; en *Inglaterra* existe una tasa del 0% para elementos tales como camas especiales para minusválidos y otros aparatos especiales, al igual que a las modificaciones que se produzcan en las viviendas para adaptarlas a dichas personas, y en *Colombia* se establece una *exención* de la siguiente forma: “Las personas con discapacidad y las personas jurídicas encargadas de su atención, podrán realizar importaciones de bienes para su uso exclusivo, exentas del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales, de acuerdo a la siguiente clasificación:

1. Prótesis para personas con discapacidad auditiva, visual y física;

En similar sentido, *mutatis mutandi*, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que: “la determinación... del tipo o el grado de protección que requieren grupos de personas comparables ha sido confiada al legislador democráticamente elegido”, por lo cual,

...al analizar si un grupo de personas está menos protegido que otro, no le corresponde al juez constitucional sustituir la apreciación del legislador ni imponer niveles de protección máximos o ideales... aunque sí le compete determinar si el legislador ha respetado los mínimos de protección constitucionalmente ordenados, si la desprotección del grupo excede los márgenes admisibles y si la menor protección obedece a una discriminación prohibida.³⁷

Asimismo, a fin de reparar integralmente a la parte quejosa se ordenó que la autoridad competente del Servicio de Administración Tributaria devuelva a la parte quejosa la cantidad enterada por concepto del impuesto al valor agregado consistente en \$6,789.48 (seis mil setecientos ochenta y nueve pesos 48/100 M.N.), o realice los trámites necesarios a esos efectos.

-
2. Órtesis;
 3. Equipos, medicamentos y elementos necesarios para su rehabilitación;
 4. Equipos, maquinarias y útiles de trabajo, especialmente diseñados y adaptados para ser usados por personas con discapacidad;
 5. Elementos de ayuda para la accesibilidad, movilidad, cuidado, higiene, autonomía y seguridad;
 6. Equipos y material pedagógico especiales para educación, capacitación, deporte y recreación;
 7. Elementos y equipos de tecnología de la información, de las comunicaciones y señalización;
 8. Equipos, maquinarias y toda materia prima que sirva para elaborar productos de uso exclusivo para personas con discapacidad; y,
 9. Los demás que establezca el reglamento de la presente Ley”. Véase <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/si-tengo-discapacidad-que-beneficios-y-derechos-tributario>.

Al respecto véase http://www.infomedula.org/documentos/fiscalidad_discapacidad.pdf.

³⁷ Sentencia C-577/11 de la Corte Constitucional de Colombia (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES

J. Guadalupe TAFOYA HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Control constitucional de las leyes*. III. *El origen del amparo contra leyes en México*. IV. *El Supremo Poder Conservador*. V. *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. VI. *El sistema del juicio de amparo de la Constitución Federal de 1857*. VII. *Constitución federal de 1917*. VIII. *Las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2 de abril de 2013*. IX. *Conclusión*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El amparo mexicano es un juicio constitucional¹ por el que los gobernados pueden impugnar una norma general, un acto concreto o una omisión atribuida a una autoridad, cuando con ellos vulneren derechos humanos y garantías individuales, reconocidos los primeros y otorgados los segundos por la Constitución o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.²

El juicio de amparo aparece en el sistema jurídico mexicano, con la forma que hoy lo identificamos, en la Constitución Federal de 1857.³ Nace como un medio de control parcial de la Constitución, sólo para proteger las garantías individuales⁴ contenidas en los primeros 29 artículos, y aquellos preceptos que establecían la competencia de la Federación y la de las entidades federativas.⁵

En su origen, la procedencia de este medio protector de garantías individuales se reducía expresamente a la impugnación de las leyes y de los actos

* Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Tafoya Hernández, J. Guadalupe, *El amparo de la justicia local*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, 2007, p. 94.

⁴ *Ibidem*, p. 141.

⁵ Artículo 101 de la Constitución de 1857.

de autoridad, en sentido estricto. De la primera hipótesis de procedencia, es decir, del amparo contra las leyes, se ocupará este breve estudio, que buscará informar de su inicio, de su evolución, de su naturaleza, de su regulación vigente y de los cambios que le incorporó la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y la Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013.

Las reglas que rigen la procedencia del amparo contra leyes, establecidas en la Constitución de 1857, a casi 160 años de su promulgación, han sufrido pocos cambios trascendentales; no fue sino hasta las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 cuando tuvieron la transformación más importante, entre otros aspectos, en el principio de relatividad de la sentencia, que fue la fórmula ideada por Otero.

En contraste con las reglas de procedencia del amparo contra leyes, la procedencia del juicio de amparo contra actos concretos ha sufrido cambios importantes. El Constituyente de 1857 creó un medio de control parcial de la Constitución, específicamente de los primeros 29 artículos y de aquellos relativos a la competencia de los estados y de la Federación. El Constituyente de 1857 propuso y aprobó un amparo que sólo debía proceder por la violación directa a las garantías individuales; por ejemplo, cuando fuera reclamada una orden de aprehensión no dictada por autoridad judicial, una pena de muerte ordenada por un alcalde, los destierros ordenados por los gobernadores y los abusos de las comandancias militares; empero, nunca se imaginaron que el juicio de amparo sería un instrumento para proteger la legalidad de los actos de autoridad y menos para revisar una resolución de carácter judicial, pues para corregir los errores de los jueces, los legisladores sabían que existían los recursos ordinarios.⁶

Hoy, a 160 años de existencia, el amparo procede contra la más variada gama de actos desplegados por las autoridades de todo orden, lo mismo contra una sanción de carácter administrativo (multa, arresto, clausura o suspensión de una obra) que contra una ley, reglamento, una resolución del presidente de la República o una sentencia judicial.⁷

El amparo contra leyes es, sin duda, la nota que le otorga a nuestra prestigiada institución el carácter de verdadero medio de control constitucional, porque nada amenaza más a la pureza de una Constitución que la expedición de una ley que contradiga los principios y los designios plasmados en la propia Constitución, de la que depende la validez de todas las otras normas.⁸

⁶ Tafoya, Hernández, J. Guadalupe, *op. cit.*, pp. 141-143.

⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, pp. 146-148.

Cualquier acto concreto que sea contrario al texto constitucional es indeseable por el daño que sus efectos tienen sobre el gobernado, pero el daño que una norma general ocasiona al sistema jurídico mexicano y a la sociedad es mucho mayor por sus efectos generales, de ahí la importancia del papel que el juicio de amparo contra leyes juega en el control constitucional.

II. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES

1. *La norma constitucional en un Estado de derecho es la columna vertebral que sostiene toda la estructura legal de un sistema jurídico*

La Constitución debe ser plenamente respetada, porque de ella depende la validez de todas las normas inferiores. La pureza y el respeto a las reglas constitucionales sólo pueden estar garantizados si un órgano distinto del Poder Legislativo tiene la tarea de revisar y comprobar que una ley sea constitucional y, en caso contrario, cuando constate que contiene vicio de inconstitucionalidad, pueda declarar su invalidez o inaplicación.⁹

El órgano del Estado dotado de tal responsabilidad puede ser un tribunal especial que suele llamarse “Tribunal Constitucional”, o bien los tribunales ordinarios, de manera especial la Suprema Corte de Justicia.¹⁰

2. *Los sistemas de control de la constitucionalidad de leyes*

Un sistema de control de la constitucionalidad de leyes se define por cinco conceptos fundamentales: a) el objeto o materia del control; b) el criterio del control; c) el órgano del control; d) el procedimiento del control, y e) los efectos o resultados del control.¹¹

A. *El objeto o la materia del control*

En un sistema de control de constitucionalidad, el objeto suele estar constituido por las leyes, es decir, por los actos emanados del Poder Legislativo, de carácter general y abstracto, así como por todas las demás disposi-

⁹ *Ibidem*, p. 186.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Kelsen, Hans, “La garantie juridictionnelle de la Constitution. La justice constitutionnelle”, *Revue de Droit public et de la science politique en France et a L'etranger*, París, 1928, pp. 127-257, citado por Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, p. 44.

ciones que, aun cuando formalmente no tengan el carácter de leyes, por no emanar del Poder Legislativo, materialmente tengan el carácter general y abstracto inherente a los actos legislativos.¹²

En México, hasta antes de las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 y de la Ley de Amparo de 2013, el objeto o materia del control del amparo contra leyes lo constituían las propias leyes, en su acepción amplia, que incluye los reglamentos y cualquier otra disposición de carácter general y abstracto.

En efecto, tanto la doctrina constitucional extranjera como nacional, así como las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, extendieron el concepto de leyes, a los decretos del Poder Legislativo, a los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo y, en general, a cualquier disposición gubernamental que tenga las características de generalidad y abstractas, propias de los actos legislativos.¹³

Las citadas reformas a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la nueva Ley de Amparo superaron el problema de la interpretación, sustituyendo el concepto de “leyes” por el de normas generales.

Cabe precisar que tanto las circulares¹⁴ como las órdenes al presidente de la República no tienen el carácter de disposiciones legislativas para efectos del amparo contra leyes, por carecer de las características de abstracción y generalidad.

B. *El criterio del control*

Es el punto de vista que debe adoptar el órgano de control para declarar la invalidez de una ley. El criterio lo debe proporcionar la propia norma fundamental. En nuestro país, el artículo 103 constitucional lo establece en sus tres fracciones:

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;

¹² *Idem.*

¹³ Véase Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 45-49.

¹⁴ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. CXXIII, Tercera Parte, 1967, p. 11, registro 265286.

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Del precepto anterior se observa que el criterio de control del amparo contra leyes se limita a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales y a las garantías otorgadas por la misma Constitución. Ello le daría a nuestro juicio de amparo el carácter de un medio de control parcial de la Constitución.

Sin embargo, a partir de la reiterada interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*, y todos los tribunales de amparo en nuestro país, de las garantías de los artículos 14 y 16, entre otros, la protección se ha extendido a todo el texto constitucional.

Por tanto, en México el criterio de control del juicio de amparo contra leyes lo constituye toda la norma constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

C. *El órgano de control*

Se refiere a la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes. Existen fundamentalmente dos esquemas de control en los distintos sistemas jurídicos. El primero, cuando el encargado de esta responsabilidad es un órgano o autoridad distinta de las que componen los poderes Judicial, Legislativo o Ejecutivo; caso en el que podría sostenerse la existencia de un cuarto poder.

En el segundo esquema, la responsabilidad de la tutela constitucional le corresponde al Poder Judicial; a este tipo de control llamado jurisdiccional corresponde el amparo contra leyes en México. Ello se desprende del artículo 103 constitucional, que da competencia a los tribunales de la Federación para conocer del juicio de amparo contra las leyes. Se le conoce como control concentrado de la constitucionalidad, por estar asegurado de manera exclusiva a tribunales federales especializados.

Sin embargo, a raíz de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, específicamente del artículo 1o.¹⁵ y de su interpretación por la Suprema

¹⁵ “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no

Corte de Justicia en la resolución dictada en el controvertido caso de Rosendo Radilla,¹⁶ se consideró también la facultad de todos los tribunales del país para analizar la inconstitucionalidad de una norma general y, en su caso, dejar de aplicarla en perjuicio de una de las partes en el conflicto sometido a su consideración.

A esta forma de control de la constitucionalidad de las leyes se ha denominado control difuso.

D. *El procedimiento del control*

El Poder Judicial federal en México ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes mediante un verdadero juicio, que comienza con la presentación de la demanda de amparo y termina con la sentencia que declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.¹⁷

El carácter de juicio del amparo mexicano se desprende del artículo 107, fracción I, de la Constitución federal, que establece que éste se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Con la presentación de la demanda, la parte quejosa deduce la acción constitucional del amparo.¹⁸

Tratándose del control difuso de las leyes, el procedimiento también es de carácter jurisdiccional, pero no se inicia con una acción, como en el juicio de amparo, sino de oficio o a petición de cualquiera de las partes de una controversia común, por vía de excepción.

E. *Los efectos del control*

Una vez que el órgano de control, en nuestro caso los tribunales de amparo, dictan su resolución declarando la inconstitucionalidad de la norma general, los efectos de la declaración son diferentes según el sistema constitucional adoptado en cada país.

En los Estados Unidos de América, por ejemplo, la declaración de que una ley es inconstitucional no la deroga inmediatamente, sino que sólo se

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

¹⁶ *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, disponible en: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

¹⁷ Tafoya Hernández, J. Guadalupe, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Véase Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 51-55.

inaplica al caso particular, aunque la fuerza moral del precedente reiterado hace que pierda prestigio y pronto deje de aplicarse como si hubiera sido derogada.¹⁹ En otros sistemas el efecto de la declaración implica la derogación inmediata.

En México, en el caso del control difuso, lo que hace el órgano de control es dejar de aplicar la ley en la resolución procesal correspondiente.

En el control concentrado, ejercido en México por el Poder Judicial de la Federación a través del amparo, el efecto es inaplicar la ley al quejoso, pero de acuerdo con las últimas reformas al artículo 107, fracción II, párrafos 3 y 4 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en la facultad de hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma reclamada, lo que viene a modificar la fórmula Otero que durante más de siglo y medio se mantuvo plenamente vigente.

III. EL ORIGEN DEL AMPARO CONTRA LEYES EN MÉXICO

1. *Nota aclaratoria*

Este apartado se ocupará de revisar la historia político-constitucional del México independiente para ubicar los documentos que pudieran constituir antecedentes directos del actual medio de control de la constitucionalidad de las leyes, el juicio de amparo.

Es preciso partir de la base de que en el México prehispánico las formas rudimentarias de organización de los pueblos permiten suponer la inexistencia de una Constitución Política incluso de carácter consuetudinario, entendida como una forma de limitación del poder público y de reconocimiento de los derechos de las personas, así como de otorgamiento de garantías individuales, por lo que sería estéril ocuparse de revisar este tramo de la historia en este estudio tan breve. Sin desconocer las instituciones jurídicas existentes en la época colonial, como la Ley 238 del Estilo, que establecía un orden y prelación del derecho natural; cómo debían aplicarlo los jueces, ubicando en primer lugar los principios de derecho natural,²⁰ así como el mandato del “obedézcase pero no se cumpla”,²¹ y el llamado amparo colonial de Andrés Lira.²² Tampoco será materia de estudio ese tramo de

¹⁹ De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 109.

²⁰ Burgoa O., Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988, pp. 97 y 98.

²¹ *Ibidem*, p. 99.

²² *Ibidem*, pp. 102 y 103.

nuestra historia por apartarse de la naturaleza de un medio de control de constitucionalidad de leyes, por el sólo hecho de no existir una Constitución Política entendida como la norma fundamental que da soporte a todo un sistema jurídico de un Estado.

2. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.*

El germen del amparo contra leyes

Esta Constitución fue promulgada el 4 de octubre de 1824. La sola lectura de su denominación supone, de entrada, una clara imitación a la Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Es lógico suponer que los constituyentes de 1824 estuvieran más preocupados por definir la forma de Estado para una nación que recién surgía a la vida como Estado independiente.

La espontánea división de bandos ideológicos, conservadores y liberales, dibujó lo que habría de convertirse en la más devastadora guerra intestina por casi un siglo. El desgaste generado por definir un Estado federal o uno centralista, el primero impulsado por quienes suponían que el éxito del vecino país del norte se debía a su forma de Estado federal, y el segundo defendido por quienes invocaban la tradición centralista del virreinato, impidió que los constituyentes se ocuparan por incorporar un capítulo para las garantías individuales.²³

Sin embargo, en su artículo 137, fracción V, punto sexto, última parte, decía:

Sexion tercera. De las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia.

137. Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes...

V. Conocer...

Sexto..., y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según lo prevenga la ley.

El texto de este artículo está copiado casi textualmente de un análogo,²⁴ por lo que Alfonso Noriega²⁵ supone que al igual que sucedió en Estados

²³ *Ibidem*, pp. 107-110.

²⁴ Constitución de Estados Unidos de América de 1787, disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

“Segunda Sección. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y

Unidos de América, donde se interpretó la referida disposición por una parte y por otra se emitió ley reglamentaria, lo que definió la existencia de un medio de control de la constitucionalidad de leyes en aquel país, en México, de haber ocurrido lo mismo, pudo haber nacido el primer medio de control de la constitucionalidad de las leyes. Pero fue el caso de que nunca se dictó la ley reglamentaria y la Suprema Corte de Justicia, que tuvo la gran oportunidad histórica de interpretar, en ese sentido, el artículo 137, fracción V, punto sexto, de la Constitución de 1824, no tuvo el acierto de hacerlo.

A. *Una gran oportunidad; una decisión equivocada*

Dos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca, de nombres Francisco Flores Palacios y Antonio Nevada, fueron separados de sus cargos por disposición de una nueva ley promulgada por el Congreso de Oaxaca.

Los magistrados acudieron a la Suprema Corte de Justicia en demanda de indemnización, al considerar que la ley era opuesta a lo dispuesto por la Constitución Federal de 1824.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia discutieron sobre la facultad del artículo 137, fracción V, punto sexto *in fine*, sin ponerse de acuerdo. Por lo que decidieron consultar al Congreso General (Poder Legislativo) sobre la interpretación que debería darse a dicho precepto.²⁵

El Congreso General, por conducto de la Comisión de Puntos Constitucionales, dio respuesta a la consulta, negando a la Suprema Corte de Justicia cualquier facultad para revisar si una ley resultaba contraria al texto constitucional. Como era de esperarse, el Congreso General, como cuerpo político, no estaría dispuesto a conceder tan importante facultad a otro poder, pues los más elementales principios que rigen la ciencia política llevan a considerar que el poder no se solicita, se ejerce.

cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros”.

²⁵ Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

²⁶ Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano. Compilación que contiene importantes documentos*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, t. II, pp. 278 y 279.

Las partes conducentes de las respuestas son las siguientes:

Dos son los puntos principales que se ofrecen a examen: primero, la Ley del H. Congreso de Oaxaca, por la que quedaron suprimidas algunas plazas de ministros del Tribunal de Justicia del mismo estado, ¿es opuesta a la Constitución o leyes generales? Segundo, prescindiendo de esta cuestión, ¿toca al conocimiento de la Suprema Corte, la demanda de los magistrados de Oaxaca? La primera cuestión es provocada por los ministros que demandan; la segunda, es la consulta misma de la Corte.

Con estos antecedentes, la Cámara de Representantes resolvió la consulta en los siguientes términos precisos: No está comprendido en las facultades de la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento de las demandas que se promuevan contra las legislaturas de los estados, por las leyes que éstas dictaren.²⁷

Con esta decisión, la Suprema Corte de Justicia desaprovechó la oportunidad histórica de conocer del primer caso de un recurso contra una ley considerada contraria a la Constitución Federal.

B. Primera iniciativa de reforma para crear un medio de control constitucional

El 8 de octubre de 1830 la Legislatura del estado de Querétaro suscribió una iniciativa para reformar algunos preceptos y adicionar otros de la Constitución Federal de 1824. La iniciativa fue presentada en la Cámara de Representantes y se dio lectura a su contenido, destacando la petición de que se adicionara un artículo en los siguientes términos:

Serán nulos de ningún valor, ni efecto, las leyes y decretos de los estados que el Congreso General declare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o del Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso General contra los que protestaren en el mayor número de las legislaturas de los estados por ser opuestos a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto.²⁸

Se trata, indudablemente, del primer proyecto para establecer en la norma fundamental un medio de control de la constitucionalidad de leyes, basado en un sistema de contrapesos entre el Congreso General y las legislaturas de los estados.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem*, p. 88.

Es un documento muy importante para la vida constitucional de México, porque, con posterioridad, Mariano Otero rescata su contenido y lo convierte en un claro antecedente del amparo contra leyes, como se verá en el punto V.3 de este estudio.

IV. EL SUPREMO PODER CONSERVADOR

El 30 de diciembre de 1836 se expidieron siete leyes constitucionales que vinieron a sustituir a la Constitución Federal de 1824, y a cambiar la forma de Estado federal por un régimen de carácter central.

La segunda de las leyes creó una especie de cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, que a la postre fue duramente criticado por considerar que tenía facultades desmedidas.

Con independencia de lo fundado o infundado de las severas críticas, que lo llegaron a considerar un poder monstruoso, lo cierto es que al ser el único triunfo de los conservadores, era natural que a su conclusión fuera desestimado en su mérito por los liberales, que terminaron siendo los ganadores; sin embargo, lo trascendente es que esta segunda ley creó el primer medio de control de la constitucionalidad de las leyes.

Otorgaba al Supremo Poder Conservador la facultad de declarar la nulidad de una ley o declararla contraria a la Constitución, como se aprecia a continuación:

Artículo 1o...

Las atribuciones del Supremo Poder son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.²⁹

Como puede observarse, se trata de un medio de control de la constitucionalidad de leyes, distinto de nuestro actual amparo contra leyes; era ejercido por el Supremo Poder Conservador, un órgano diferente al Poder Judicial, una especie de cuarto poder, que actuaba como órgano público a petición de otros poderes, haciendo una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley, abrogándola, después de un simple procedimiento en el que el Poder Legislativo no ejercía una defensa para

²⁹ *Ibidem*, pp. 88 y 89.

demostrar la constitucionalidad de la ley, con el obvio resentimiento de quien recibe una ofensa.

V. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Con algunas interrupciones a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la efímera sustitución de éstas por un cuerpo normativo llamado las Bases Orgánicas de 1843, finalmente el 21 de mayo de 1847 fue jurada y promulgada al día siguiente el Acta de Reformas que vino a restablecer la vigencia de la Constitución de 1824, desde luego con cambios y adiciones.

Lo trascendente para el estudio del juicio de amparo fueron los artículos 22, 23 y 25 del nuevo documento constitucional.

1. *El famoso artículo que crea el juicio de amparo*

El artículo que ha pasado a la historia como la norma que dio origen al juicio de amparo ha sido el artículo 25, por haber establecido a nivel nacional, por primera vez en la historia, el término del amparo como un medio procedente contra todo acto emanado de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de los estados, ya de la Federación.³⁰

Aunque el precepto incorpora al Poder Legislativo como autoridad responsable, no parece clara la intención del constituyente de introducir por la vía del amparo un control de la constitucionalidad de las leyes, dado que no precisó qué actos del Poder Legislativo eran reclamables y, por otro lado, la posterior oposición de varios de los constituyentes de 1856-1857 para aprobar el amparo contra leyes, permiten poner en duda, por lo menos, que el artículo 25 del Acta de Reformas, cuya autoría se atribuyó a Mariano Otero, estuviera creando un verdadero medio de control de la constitucionalidad de las leyes.

³⁰ El artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 establecía lo siguiente: “Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare” (*sic.*). “A pesar de que el concepto tardó en madurar y ser reglamentado, las bases se sientan en estas líneas, cuyo alcance fue fundamental para la defensa de garantías individuales en nuestro país y cuya reciente reforma del 6 de junio de 2011 abrió una nueva etapa para la defensa jurisdiccional de los derechos humanos”. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/234/6.pdf> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

2. *El verdadero medio de control de la constitucionalidad de leyes*

Independientemente de las razones expresadas en el párrafo anterior para dudar que el artículo 25 del Acta de Reformas incluyera el amparo contra una ley, cabe destacar una razón más en ese sentido, consistente en el hecho de que el propio Mariano Otero, autor único del proyecto, estableció en los artículos 22 y 23 un sistema de control de la constitucionalidad de leyes, basado en una forma de contrapesos entre el Congreso Federal y las legislaturas de los estados, quienes podían declarar nulas las leyes contrarias a la Constitución Federal.³¹

3. *El mérito de la Legislatura de Querétaro*

El diseño y redacción de los preceptos a que se refiere el párrafo que antecede coinciden sustancialmente con la propuesta de iniciativa de reformas a la Constitución federal que la Legislatura de Querétaro presentó en 1830, a la que nos hemos referido en el punto III.2.B, por lo que no sería ninguna exageración afirmar que Mariano Otero hizo suya la propuesta de la Legislatura de Querétaro, con algunas mejoras de claridad de redacción, para incorporarla en el Acta de Reformas de 1847.

4. *Los actos del Poder Judicial no fueron objeto de control del juicio de amparo*

Llama la atención que el juicio de amparo que propuso Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, coincidente en lo sustancial con su conocido proyecto de la minoría de 1842,³² que tenía como

³¹ Acta de Reformas de 1847, “Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores. Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al escámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas”. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/234/6.pdf> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

³² Tena, Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, p. 368.

El artículo 81, fracción I, disponía lo siguiente:

propósito crear una nueva Constitución, hubiera dejado fuera del control constitucional a los actos del Poder Judicial, tanto de la Federación como de los estados.

Tanto Mariano Otero como Crescencio Rejón³³ tuvieron acceso a la obra de Alexis de Tocqueville, titulada *La democracia en América*, según se desprende de la gran cantidad de citas invocadas por los diputados en los debates del Constituyente de 1856-1857. Otero y Rejón sabían que un verdadero medio de control constitucional tiene por objeto el control de los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo que, históricamente, son los que, al excederse, han incurrido en demagogia y en la tiranía, no así el Poder Judicial, que suele ser el más moderado por la naturaleza de su función, que sólo la despliega a petición de parte.

Además, conforme a la teoría general del proceso, los actos de los jueces tienen sus propios medios de control, para corregir sus yerros, que consisten en los recursos procesales que sus leyes adjetivas contemplan.

Bajo la vigencia del Acta de Reformas de 1847 se dictó la primera sentencia de amparo, aun ante la inexistencia de la Ley Reglamentaria del Amparo.³⁴ El juez de distrito suplente tuvo el acierto histórico de cumplir con el deber constitucional, aun sin existir ley reglamentaria del juicio de amparo, concediendo la protección federal al quejoso contra actos del go-

“Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan á destruir su independendencia ó confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I. Todo acto de los poderes Legislativo ó Ejecutivo de alguno de los estados que se dirijan á privar á una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando á mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes á la publicación de la ley ú órden, en el lugar de la residencia del ofendido”.

³³ El presente estudio no se ha referido al proyecto de Constitución de Manuel Crescencio Rejón por el objetivo específico de este ensayo, que se refiere al amparo contra leyes, y atendiendo a la extensión limitada del mismo.

³⁴ Sentencia que consideró lo siguiente: “San Luis Potosí, agosto 13 de 1849. Visto el antecedente, dictamen y teniendo presente que el artículo 25 de la Acta de Reformas, impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los supremos poderes de la nación, ya de los estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultar el modo de sustanciar un expediente...”

El Sr. Pedro Zámamo, primer suplente del juzgado de Distrito en el actual ejercicio por ausencia del propietario, así lo decretó, mandó y firmó por ante mí, de que doy fe. Pedro Zámamo. Manuel Arriola”.

bernador del estado de San Luis Potosí, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hizo, pues no emitió sentencia de amparo alguna bajo la vigencia del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, invocando la falta de ley reglamentaria.

VI. EL SISTEMA DEL JUICIO DE AMPARO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El 5 de febrero de 1857, hace casi 160 años, fue jurada la Constitución Federal, que vino a dar vida a la institución del amparo de manera clara y bien estructurada. Los artículos 101 y 102 fueron los equivalentes a los artículos 103 y 107 de la Constitución federal de 1917, vigentes en lo sustancial desde hace 100 años.

Por primera vez, el juicio de amparo se estableció con toda claridad como medio de control de la constitucionalidad de las leyes. El día de hoy nadie duda que el amparo sea el instrumento establecido para que cualquier gobernado pueda cuestionar una ley ante los jueces federales a efecto de que declaren la inconstitucionalidad de aquélla.

Empero, lo que hoy es evidente, no lo era a medio siglo XIX, en un país en el que aun campeaba la idea de que la soberanía residía en el Poder Legislativo, no obstante que las ideas liberales europeas habían superado ese concepto de soberanía para sustituirlo por el de la soberanía popular. Por esa razón, la propuesta sometida a debate en el Constituyente de 1856-1857 para incorporar la procedencia del amparo contra leyes, ofendió a la majestad legislativa y generó acaloradas discusiones, así como severas impugnaciones que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, los diputados Melchor Ocampo, Mata y Moreno, entre otros, procuraron contestar.

Las objeciones más relevantes fueron las de Ignacio Ramírez, “El Nigromante”, quien sin ser abogado, pero buen periodista, formuló sólidos argumentos en contra de la propuesta.

En la sesión del 28 de octubre de 1856, el nombrado constituyente dijo, en palabras del constituyente Francisco Zarco, lo siguiente:

El Sr. Ramírez confiesa que vacilaba antes de hablar, porque no hallaba por dónde empezar sus objeciones; pero cree haber encontrado ya la embocadura del negocio, y se propone demostrar que el sistema de la Comisión es verdaderamente absurdo.

Lo que en realidad se quiere, es que en lo de adelante los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades.

Las quejas deben dirigirse siempre contra el ejecutor de las leyes, o contra el funcionario que falte a sus deberes y éste es el camino para hacer efectiva la responsabilidad; pero en el sistema inventado por la Comisión, las quejas han de ser contra las leyes, para obtener su derogación en favor de individuo determinado, resultando de aquí, que el poder que derogue las leyes no es el que las hace, lo cual es contrario a todo principio de jurisprudencia. Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los estados y a los poderes federales.

Cuando un juez pueda dispensar la aplicación de una ley, acaba la majestad de las leyes, y las que se den después, carecerán de todo prestigio, lo cual de ninguna manera puede ser conveniente.

Casi todas las leyes contienen restricciones o taxativas que disminuyen un tanto las garantías individuales. Pocas leyes habrá que el interés particular no denuncie como atentatorias ante los jueces, y así el Poder Legislativo se nulifica y se establece un absurdo en jurisprudencia.³⁵

En una segunda participación, el mismo Nigromante agregó:

El Sr. Ramírez (D. Ignacio), cree que los defensores del artículo han confundido varias cuestiones que no tienen ni la más remota analogía con el punto que se discute.

No se trata de responsabilidad, pues nadie ha puesto en duda que ésta es la mejor garantía para que los mandatarios no abusen del poder.

Tampoco versa el debate sobre el poder de la opinión que es incontrastable y superior a todas las leyes, bastando para acabar con ellas cuando las reprueba.

Mucho menos se trata del poder de la costumbre que llega a reflejar las leyes, como sucede ahora con los códigos criminales.

Esta modificación es obra del pueblo y a ella se sujetan jueces y legisladores.

La cuestión que hay que dilucidar es esta: ¿Quién puede reprimir los desmanes del Poder Legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía? La cuestión no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque más francos y no solapados como el que consulta la Comisión. Estos ensayos han consistido en crear lo que se ha llamado Poder Conservador. Si este poder, sea cual fuere su organización, cuenta con la fuerza,

³⁵ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 774 y 775.

se sobrepondrá al Congreso, y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos, y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión.

La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante. En las naciones antiguas el poder senatorial modificaba las resoluciones de las asambleas populares, que a su vez moderaban las del Senado, y así se establecía un equilibrio y un medio terminante y enérgico de reprimir los excesos. A veces se recurrió a la dictadura, armada del veto, pero este recurso produjo siempre la más horrenda tiranía.

En las naciones modernas se encuentran las mismas dificultades, pero el mundo está convencido de que es imposible hallar ese poder conservador, y la teoría del sistema representativo; esto porque las asambleas legislativas, derivándose del pueblo, no tengan más responsabilidad que la de opinión. Por esto es por lo que para conocer esa opinión, en los países libres no tienen trabas la imprenta y el derecho de reunión.

Un legislador justo, íntegro, sobre otro legislador para contenerlo y evitar desmanes, no es más que una ilusión.

Si un Congreso puede abusar ¿quién asegura que no abusa también el poder encargado de corregirlo? Entonces ¿es preciso inventar otro vigilante para el vigilante del Congreso, y emplear el mismo arbitrio hasta el infinito!

Si en lo de adelante los jueces no sólo han de aplicar la ley, sino que también han de derogarla, será imposible exigirles responsabilidad alguna y reclamarlos cuando se aparten del texto expreso de los códigos.

Se ha hablado de la conciencia de los jueces, pero mientras éstos sean jueces profesionales, mientras subsista nuestro actual sistema, la perfección consistirá en que casi sean máquinas para la aplicación de la ley. Si algo debe quedarse a su conciencia, es porque la ley no puede prever todos los casos. La teoría del jurado no es aplicable a los jueces profesionales, y debe adoptarse uno u otro sistema con todas sus consecuencias, sin hacer un compuesto de ambos, porque se llega al absurdo.

En el jurado no se busca la simple conciencia individual, y por esto no juzga un solo hombre, ni un niño, ni una mujer; se busca la conciencia pública, la opinión del pueblo, y por esto se recurre a ciudadanos de distintas condiciones, como intérpretes de la opinión general.

Cuando se den leyes malas, los ciudadanos por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador. Establecer el medio de que cada ciudadano mine las leyes y las haga sucumbir, es olvidar que las leyes por sí mismas nada son sin su aplicación, que debe ser inexorable.³⁶

El diputado Ramírez consideraba que si un juez declaraba inconstitucional una ley, estaría haciendo una excepción de la ley, lo que sólo com-

³⁶ *Ibidem*, pp. 778-780.

petía al propio legislador; que a pretexto de juzgar, un juez sería superior a un legislador. Cuestionaba también si con ello habría una soberanía sobre otra soberanía.

Las ideas del Nigromante, aunque sólidas y válidas desde su punto de vista, en ese momento histórico, desconocían las novedades que sobre ese tema contenía la obra de Alexis de Tocqueville, titulada *La democracia en América*, en la que estableció que el solo precedente no derogaba, *per se*, la ley o la disposición inconstitucional, sino que la fuerza moral de la reiteración, a golpe de jurisprudencia, era lo que llevaba a la derogación de la norma.³⁷ Tampoco se advierte que el diputado Ramírez hubiese descubierto con claridad el significado del principio de relatividad de la sentencia redactado por Mariano Otero, conforme al cual, la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de una ley no deroga ni la ley ni el precepto, únicamente tiene el efecto de que no se aplique a la persona que solicitó y obtuvo la protección del amparo.

Los diputados de la Comisión defendieron el dictamen invocando el principio de relatividad de las sentencias, sin convencer al diputado Ramírez.

Al día siguiente, en la sesión del 29 de octubre de 1856, el diputado Anaya Hermosillo impugnó fuertemente el mismo dictamen, sumándose a la idea de que con el amparo contra leyes se estarían depositando dos o más poderes en una sola corporación o persona, pero lo más duro fue su expresión de extrañeza que dijo le causaba el hecho de que se estuviera dotando al Poder Judicial de tantas atribuciones, aduciendo que el Poder Judicial:

...jamás ha dado pruebas de patriotismo, de justicia, ni de energía y que por lo mismo no puede merecer la confianza ilimitada de los pueblos. En lo de adelante, estando a su arbitrio calificar y derogar las leyes, las aplicará sólo cuando quiera, pudiendo eludir los deberes que la Constitución le impone.

Hay absurdos, contradicciones e inconsecuencias en el sistema de la Comisión, que bien puede calificarse de antidemocrático y de monstruoso. Contra el Poder Legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar a otras autoridades, sólo conduce a nulificar a la representación nacional.

El Poder Judicial hecho superior a la soberanía del pueblo, todo lo trastornará, no habrá garantías individuales, y reinará por fin un caos espantoso, perdiéndose todo principio democrático.³⁸

El diputado Anaya Hermosillo no precisó en qué decisiones la Suprema Corte de Justicia o sus jueces actuaron sin patriotismo, pero por lo menos

³⁷ De Tocqueville, Alexis, *op. cit.*, p. 109.

³⁸ Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 781.

dos actuaciones previas de la Corte podrían haber sido cuestionadas desde ese punto de vista crítico: la primera tuvo lugar en el caso de los magistrados de Oaxaca, donde la Suprema Corte se negó a conocer de la acción de inconstitucionalidad de una ley (tema abordado en el punto II.2.A de este trabajo), y la segunda fue su negativa a dar trámite a las primeras demandas de amparo promovidas con fundamento en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, invocando el alto tribunal el hecho de que no se había dictado la ley reglamentaria del amparo, mientras que un juez de distrito suplente de San Luis Potosí consideró innecesaria dicha ley para cumplir con un deber constitucional y dictar la primera sentencia de amparo, aún sin ley reglamentaria (punto V.4).

Finalmente, los diputados Mata, Moreno y Melchor Ocampo defendieron el dictamen con argumentos válidos sobre las ventajas de que fuera el Poder Judicial federal quien, sin enfrentar a los poderes, pudiera inaplicar en el caso particular la ley reclamada.

En relación con el Poder Judicial, el diputado Moreno dijo que si bien el Poder Judicial había tenido algunos abusos, “el hecho no constituye el derecho”. Que los tribunales al amparar a los quejosos no iban a legislar, sino a “salvar a la Constitución y a las garantías individuales”.

El diputado Melchor Ocampo elaboró la defensa del dictamen en los siguientes términos:

El Sr. Ocampo cree penoso tener que defender un proyecto que ha sido calificado de inconsecuente, de absurdo, de antidemocrático, de disparatado, de monstruoso, y de quién sabe cuántas cosas más; pero a ello lo obligan sus convicciones democráticas. El principal argumento de los impugnadores consiste en que sólo el que da la ley puede modificarla o derogarla, y la Comisión no se ha apartado de este principio. ¿Qué cosa es la ley? Como conveniente, es la expresión de la razón humana. Como justa, es la expresión de la conciencia humana. Así lo reconocen los pueblos, que como decía un orador en uno de los últimos debates, al conferir poderes a sus legisladores, no los examinan en el arte de hacer leyes, porque creen que para esto, bastan el corazón y el entendimiento. Así también las dudas de ley, se resuelven por razones filosóficas, y no por la autoridad, ni por el testimonio de personas respetables; y los que profesan principios democráticos, los que no creen que de lo alto han de venir ciertos escogidos a gobernar, creen que todos los ciudadanos pueden, sin equivocarse, decir: esto es bueno, esto es justo. El pueblo es soberano por la apelación a la conciencia, y la soberanía consiste en gran parte en la aplicación de la ley.

Nadie ha negado que es posible la colisión, y que es conveniente fijar el modo de llegar a arreglos satisfactorios y pacíficos. Esta necesidad se conoció al darse la Acta de Reformas que concedió a los tribunales funciones análogas

a las que ahora se les confieren. Entonces la cuestión fue muy debatida, y la experiencia demostró que era necesario apelar a este remedio, que es el menos imprudente, el menos peligroso y puede añadirse el más científico.

Hasta ahora aquí en cuanto a infracciones de la Constitución, el sistema ha sido que el agraviado se queje a gritos, con el fin de desprestigiar a la autoridad, que el desprestigio se extienda de corrillo en corrillo, y de plaza en plaza, que al fin se propague una opinión y se recurra a una revolución. Si toda revolución es la expresión de una necesidad no satisfecha, los legisladores constituyentes deben proporcionar el medio de satisfacer las necesidades públicas, sin que sean necesarias la insurrección y la guerra, que nada tiene de filosófica ni de humanitaria.

Si el hombre sólo se mueve por una verdad, o por una pasión, y la verdad es lo que en él ejerce mayor imperio, acallando a las mismas pasiones, vale más cuando aparecen conflictos no ocurrir a la pasión, sino a la verdad, al legislador, a la razón humana, y esto es lo que quiere la Comisión estableciendo un jurado: el representante de la opinión pública y de la conciencia, como una apelación contra los mismos congresos. Y la prudencia consiste en que se ampare al agraviado, sin atacar al legislador en su alta esfera de soberano.³⁹

Pero lo más importante de la defensa de Melchor Ocampo fue que presentó una nueva redacción más clara, más sencilla y más concisa, con lo que obtuvo la aprobación de su propuesta, aunque no por unanimidad.

Así, de esta manera accidentada nace el amparo contra leyes, por lo menos en el texto constitucional.

1. *El primer juicio de amparo promovido contra una ley y su declaración de inconstitucionalidad*

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857 se promulgaron cinco leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 que establecían la procedencia y los principios rectores del juicio de amparo. En orden cronológico, fueron expedidas en 1861, 1869, 1882, 1897 y 1908.

La segunda Ley de Amparo, llamada Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, que fue aprobada el 19 de enero de 1869, proscribió la procedencia de amparo contra resoluciones judiciales en su artículo 8o. Ello obedeció, según la exposición de motivos, al abuso del juicio de amparo que se promovía prácticamente contra toda resolución dictada en las causas civiles o criminales.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, pp. 783 y 784.

⁴⁰ Tafoya Hernández, *op. cit.*, p. 142.

La procedencia del amparo contra resoluciones judiciales obedeció, en aquella época, a un defecto en la redacción del artículo 14 constitucional, que utilizó el vocablo de ley “exactamente aplicable” al caso.

Aprovechando ese defecto, los litigantes invocaban en sus demandas de amparo la inexacta aplicación de las leyes sustantivas y procesales, al reclamar las resoluciones judiciales, convirtiendo al amparo en un recurso de control de legalidad, lo que nunca aprobaron los constituyentes. Por esa razón, los legisladores de 1869, algunos de los cuales habían sido constituyentes de 1857, prohibieron en una ley secundaria el amparo judicial,⁴¹ buscando enmendar lo que indebidamente dejaron abierto en el texto constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, declaró implícitamente la inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley de Amparo por ser contrario a la norma fundamental, sentando, así, el primer precedente de una ley declarada inconstitucional.⁴²

2. El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la procedencia del amparo contra leyes

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, el criterio que sobre la procedencia del amparo contra leyes sostuvo la Suprema Corte fue el propuesto por José María Lozano⁴³ e Ignacio Vallarta,⁴⁴ en el sentido de que una ley con motivo de su sola vigencia no podía ser reclamada en juicio de amparo, porque la misma, sin un acto concreto de aplicación a un gobernado, no causaban perjuicio alguno, y que la pura ley debía considerarse como si fuera letra muerta, ya que en esas condiciones la ley a nadie ofendía ni causaba perjuicio.

Vallarta decía que quien pretendiera impugnar una ley sin acto de aplicación pediría lo que los tribunales no pueden conceder por virtud del principio de relatividad de las sentencias, que prohíbe hacer declaración general del acto reclamado. Esta tendencia subsistió incluso hasta la vigencia de la Ley de Amparo de 1919.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 142, 155 y 156.

⁴² *Ibidem*, pp. 142 y 183-209.

⁴³ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, 1876, p. 439, citado por Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 174.

⁴⁴ Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, publicado por D. Antonio de J. Lozano, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1897, t. IV, pp. 270, últimos dos párrafos, a 287.

3. *El amparo contra leyes procede con motivo de su sola vigencia*

El criterio erróneo de Vallarta y Lozano que consideraba la procedencia del juicio de amparo contra una ley sólo si había un acto concreto de aplicación fue superado por la Ley de Amparo de 1936, vigente hasta antes de abril de 2013. El artículo 22, en su texto original, otorgaba 30 días para impugnar las leyes que por su sola vigencia afectaran al quejoso.

La incorporación de este criterio a la Ley de Amparo se atribuye a las ideas de Emilio Rabasa, que criticó agudamente la postura de Vallarta con un argumento demoledor. Rabasa sostenía que el artículo 102 de la Constitución decía tres veces que el amparo procedía contra leyes o actos de autoridad; que si el constituyente hubiera querido establecer que las leyes sólo pudieran reclamarse con motivo del acto concreto de aplicación, hubiera sido suficiente dejar el término *actos* y no referirse a las leyes; que el término leyes saldría sobrando y estaría impertinentemente aplicado.⁴⁵

VII. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días, incorporó al sistema del juicio de amparo la procedencia de dos vías: la directa ante la Suprema Corte de Justicia, sin mediación, y la indirecta ante los juzgados de distrito.

La Ley de Amparo de 1936

Este ordenamiento estableció la procedencia del amparo, cuando se impugnaran leyes, en dos vías.

A. En el amparo indirecto

En esta vía se podía reclamar una ley con motivo de su sola vigencia, o bien con motivo de un acto concreto de aplicación.

Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días...

⁴⁵ Rabasa, Emilio, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 298-303.

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

XII. Contra actos consentidos tácitamente...

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnante en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal...

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

El término para impugnar una ley con motivo de su sola vigencia se fijó en 30 días (artículo 22, fracción I), y en 15 días cuando fuera reclamada a partir del acto concreto de su aplicación (artículo 21, en relación con el 73, fracción XII).

En ambos casos, cuando se reclama una ley en amparo indirecto son llamados a juicio, como autoridades responsables de su expedición y promulgación, aquellas que participaron en su expedición y promulgación en los términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, y pueden resultar condenados al cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

B. El amparo directo contra una ley por inconstitucional

En esta vía directa también se pueden formular conceptos de violación contra una ley considerada inconstitucional, pero a diferencia del amparo indirecto, la autoridad legislativa no es llamada a juicio porque el efecto de la ejecutoria que conceda el amparo por considerar inconstitucional una ley se limitaría a ordenar a la autoridad jurisdiccional que dicte una nueva resolución, prescindiendo de la norma inconstitucional, sin hacer condena alguna en contra de las autoridades que expidieran y promulgaran la ley (artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, en relación con el 158, segundo párrafo, última parte, de la Ley de Amparo).

Hasta aquí nos hemos referido al control de la constitucionalidad de las leyes, llamado control concentrado, que es facultad y monopolio del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

VIII. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 6 DE JUNIO DE 2011 Y LA NUEVA LEY DE AMPARO DE 2 DE ABRIL DE 2013

1. *De las reformas realizadas a la Constitución en 2011*

La más importante de estas reformas puede ser la del artículo 1o., que incorpora el concepto de derechos humanos, para sustituir el de garantías individuales. En el párrafo primero se añade, de manera expresa, al derecho nacional, el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, al establecer que todas las personas en México gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

Se acoge al principio pro persona como regla de interpretación de las normas y se impone a todas las autoridades la obligación de proteger y respetar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

2. *El artículo 103 constitucional*

Este numeral suprimió el concepto de leyes para sustituirlo por el de normas generales, que incluye tanto las leyes propiamente dichas, como los reglamentos y cualquier otra disposición de carácter general y abstracto (las circulares no tienen esa naturaleza general y abstracta).

En el mismo precepto se incorporaron como reclamables en el juicio de amparo las omisiones de las autoridades responsables, para controlar tanto la acción como la abstención inconstitucional de las autoridades responsables.

Para hacer congruente el texto del precepto 103 con el del artículo 1o., ambos constitucionales, se introdujo el concepto de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales como el criterio de control del juicio de amparo.

3. *El artículo 107 constitucional*

La fracción I de ese precepto, a partir de la comentada reforma, se refiere además de al concepto de interés jurídico directo, al que indirectamente pueda derivar de una “situación especial frente al orden jurídico”, que se traduce en un interés legítimo.

4. *La nueva Ley de Amparo*

Esta ley, vigente a partir del 2 de abril de 2013, siguiendo lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, constitucional, incorpora los conceptos de interés legítimo individual o colectivo, aparte del jurídico ya reconocido, como requisito de procedencia del juicio de amparo.

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente...

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

5. *La declaratoria general de inconstitucionalidad*

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, funcionando en Pleno o en salas, declare inconstitucional una norma legal, por segunda ocasión, deberá ser informada a la autoridad responsable que la dictó o promulgó a efecto de que considere la posibilidad de corregir el vicio de la ley, tomando en cuenta que de integrarse jurisprudencia por reiteración, dicha Corte estará en la posibilidad de hacer la declaración general de inconstitucionalidad.

Artículo 231. Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Cuando el máximo órgano jurisdiccional establezca jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de una norma y la autoridad le-

gislativa no hubiera enmendado el vicio de inconstitucionalidad, la misma Corte hará la declaratoria de inconstitucionalidad siguiendo el procedimiento del artículo 232 de la Ley de Amparo, siempre que se cumplan las condiciones de la votación y que no se trate de una ley tributaria (artículo 107, fracción II, de la Constitución).

Finalmente, es de resaltar que los artículos 233, 234 y 235 de la Ley de Amparo establecen reglas para la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas declaradas por los plenos de circuito, sus efectos generales y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

IX. CONCLUSIÓN

La única manera de mantener la pureza de una Constitución Política de un Estado sería evitando la promulgación de leyes que la contradigan. Como esa aspiración en la realidad es imposible, pues la existencia de normas generales que no se ajustan a la Constitución es un hecho inevitable, es indispensable crear un instrumento eficaz para impugnar la expedición de leyes que violenten la norma fundamental.

En México, el juicio de amparo contra leyes cumple con esa importante tarea. Su creación no fue producto de una espontánea idea de una persona, fue el resultado de años de evolución a partir del nacimiento de nuestro Estado mexicano como nación independiente. Desde la Constitución Federal de 1824, que aportó el germen de la institución del control de las leyes, hasta las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011, se fue forjando y perfeccionando nuestro juicio de amparo.

La institución del amparo fue ajustando sus principios a las necesidades políticas y sociales de cada momento de la historia. Hubo aportaciones muy valiosas de juristas mexicanos como Mariano Otero, Melchor Ocampo, Francisco Zarco e Ignacio Vallarta, quienes le dieron funcionalidad en la etapa que les tocó vivir, como el principio de relatividad de la sentencia formulado por Otero, que fue clave del éxito y permanencia del juicio de amparo por más de 150 años, pero en la actualidad tiende a desaparecer en el amparo contra leyes, después de haber cumplido con su cometido.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA O., Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988.
FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.

- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano. Compilación que contiene importantes documentos*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, t. II.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984.
- TAFOYA HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, publicado por D. Antonio de J. Lozano, Imprenta y Litografía de Irineo Paz, 1897, t. IV.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro, tomo I, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de abril de 2017 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chicahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 70 x 95 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).

Con motivo de los cien años de la Constitución de 1917, el propósito de este libro es conjuntar las reflexiones de los más importantes expertos en el juicio de amparo, quienes operan, aplican, interpretan, estudian o investigan cotidianamente esta garantía constitucional. La obra se orienta hacia un doble objetivo: el primero es conmemorar el centenario de nuestra Constitución de Querétaro desde la perspectiva del juicio de amparo como medio de sujeción del poder a la ley fundamental y de tutela efectiva de los derechos humanos; el segundo es dar cuenta de problemas y posibles soluciones al sistema del derecho de amparo a partir del pensamiento histórico, la operatividad actual del derecho procesal constitucional, y el planteamiento de retos de futuro en los albores de un nuevo ciclo constitucional.



TEXTOS PARA CONMEMORAR
el centenario de la
Constitución



www.juridicas.unam.mx

