

# OCHENTA AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los debates en el Constituyente de Querétaro*. III. *La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo en la primera década de la Revolución (1918-1928)*. IV. *Las reformas de 1928 y 1934 sobre la división de la Suprema Corte en salas*. V. *La creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en las reformas de mayo de 1951*. VI. *Las modificaciones de octubre de 1968 y la descentralización de la Suprema Corte en cuanto al conocimiento de los juicios de amparo*. VII. *Las reformas de enero de 1988 y el amparo constitucional*. VIII. *Las modificaciones de diciembre de 1994*. IX. *Perspectivas del juicio de amparo mexicano en los umbrales del siglo XXI*. X. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Con motivo de la conmemoración del octogésimo aniversario de nuestra Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, haremos el intento de señalar brevemente el desarrollo de nuestra máxima institución procesal, es decir, el juicio de amparo, por medio de las reformas que se han hecho a dicha carta fundamental durante ese periodo de nuestra historia,

2. Nos encontramos en los umbrales del siglo XXI, por lo que es conveniente describir las diversas etapas que se advierten en la evolución del derecho de amparo, que se ha transformado notablemente a partir del texto original de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución federal.

3. Han sido numerosas las adiciones, modificaciones y reformas que se han realizado a dichos preceptos fundamentales y a otras normas constitucionales relacionados con ellos, todas con el propósito de perfeccionar nuestro derecho de amparo, lo que no siempre se ha logrado, pero en todo caso se puede afirmar que, así sea parcialmente, se ha adecuado nuestra legislación a los cambios acelerados que se han producido en estas ocho décadas.

4. Entre las reformas, que generalmente también se han reflejado en cambios en la legislación reglamentaria, se pueden mencionar de manera esquemática: *a)* las de 1928 y 1934, que dividieron en cuatro salas especializadas a la Suprema Corte de Justicia (penal, administrativa, civil y laboral), para el conocimiento en última instancia de todos los juicios de amparo promovidos en el ordenamiento mexicano promovidos en el ordenamiento mexicano; *b)* la de 1951, que creó los Tribunales Colegiados de Circuito para auxiliar a la misma Suprema Corte de la creciente carga del conocimiento de los juicios de amparo; *c)* la de 1968, que dividió el conocimiento del juicio de amparo para encomendar a los citados tribunales la resolución de los amparos que se consideraron de menor importancia jurídica, económica o social; *d)* la de 1988, que encomendó a la Suprema Corte el conocimiento de los juicios de amparo en segunda instancia en los cuales se planteara la inconstitucionalidad directa de actos o disposiciones legislativas, y se enviaron a los referidos tribunales todos los juicios en los cuales se reclamaran violaciones de legalidad, y finalmente *e)* la de 1995, que vigorizó el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, al modificar su estructura y funcionamiento, e introdujo algunas modalidades procesales especialmente en cuanto a la ejecución de las sentencias de amparo.

## II. LOS DEBATES EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

5. Los debates en el Constituyente de Querétaro fueron intensos en cuanto a la organización y funcionamiento del Poder Judicial federal encabezado por la Suprema Corte de Justicia, y en particular por lo que respecta a su competencia para conocer del juicio de amparo.

6. En la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza al citado Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916, se advierte la preocupación de rescatar la independencia de los tribunales tanto federales como locales, puesto que se consideraba, por una parte, que la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte (que según la Constitución de 1857 eran electos en segundo grado) los ponía completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, y por la otra, que los jueces y tribunales locales se habían convertido en instrumentos ciegos de los gobernadores de los estados.<sup>1</sup>

7. En la citada exposición de motivos se hace una severa crítica a la centralización provocada por la interposición del juicio de amparo contra las re-

<sup>1</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1985*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985.

soluciones judiciales, que menoscababa la autonomía judicial de los estados.<sup>2</sup> Sin embargo, no se pretendió corregir esta situación acerbamente criticada por Emilio Rabasa,<sup>3</sup> sino que por el contrario se consideró necesario como un remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales, conservar el propio amparo contra las citadas resoluciones judiciales. Se expresó en un párrafo muy conocido de la misma exposición de motivos:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno a 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.<sup>4</sup>

8. El debate más importante se centró precisamente en la conveniencia o inconveniencia de conservar el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, en virtud del voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina al dictamen de la comisión respectiva, favorable a las bases del artículo 107 del proyecto para regular el juicio de amparo. Estos dos destacados constituyentes sostuvieron que era necesario otorgar a los tribunales y jueces locales la facultad de decidir de manera definitiva sobre las controversias en las cuales se aplicaran disposiciones también locales, pues de lo contrario, como había sucedido, se perdía la autonomía judicial de las entidades federativas.<sup>5</sup>

9. No obstante las extensas argumentaciones de los partidarios del proyecto o del voto particular respectivo, durante la muy larga sesión del 22 de enero del propio año de 1917, la mayoría de los diputados constituyentes consideraron que eran más graves los problemas del caciquismo local que los de la centralización judicial. Una opinión decisiva fue del destacado asesor de don Venustiano Carranza, el licenciado José Natividad Macías, quien sostuvo que de acuerdo con las bases que se proponían en el proyecto del citado artículo

2 En efecto, en esa parte de la exposición de motivos se afirmó: “El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se ha desnaturalizado, hasta quedar primero, convertido en arma política, y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, *pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos...*”; Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. ult. cit.*, p. 746.

3 En el capítulo X de su obra *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, 1906, reimpresión conjuntamente con su obra *El juicio constitucional*, México, Porrúa, 1955, intitulado “El artículo 24 y la independencia de los estados”, pp. 75-84.

4 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, *cit. supra* nota 1, p. 751.

5 El voto particular suscrito el 18 de enero de 1917 proponía que el artículo 107 tuviese la misma redacción del texto original del artículo 102 de la Constitución de 1857. Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. X, pp. 547-548.

107 constitucional, se respetaba la autonomía de los tribunales locales, ya que la Suprema Corte de Justicia por conducto del juicio de amparo no debía revisar los procedimientos seguidos en las entidades federativas, sino examinar únicamente si existía algún precepto constitucional violado.<sup>6</sup>

10. Por otra parte, también se discutieron y aprobaron en el Constituyente de Querétaro varias modificaciones al sistema judicial regulado por la Constitución Federal de 1857, con objeto de lograr independencia, imparcialidad y eficacia en la impartición de justicia. De manera sintética, podemos señalar estas innovaciones: a) Supresión de la Secretaría de Justicia en el artículo décimo cuarto transitorio, por estimar que era un instrumento de intromisión del Ejecutivo federal en los tribunales.<sup>7</sup>

11. b) Se introdujo un sistema diverso de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, ya que en el texto original del artículo 96 de la carta federal de 1917, se estableció que los miembros de la propia Corte serían nombrados por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia de las dos terceras partes del número total de diputados y senadores, por mayoría absoluta de votos, entre los candidatos previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados.<sup>8</sup>

12. c) Otro mecanismo significativo para los miembros del Poder Judicial federal, pero particularmente para los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, fue el relativo a la *inamovilidad*,<sup>9</sup> que se implantó de manera paulatina, pues los primeros designados durarían dos años; los nombrados a partir del primer periodo permanecerían cuatro y desde el año de 1923, tanto los

6 Cfr. *op. ult. cit.*, t. X, pp. 573-580. El artículo 107 del proyecto fue aprobado por 139 votos por la afirmativa contra cuatro, por la negativa de los diputados Jara, Medina, Meza y Ramírez G., p. 580.

7 En algunas ocasiones se ha revivido la discusión de si es posible restablecer la Secretaría de Justicia. Cfr. Barra Mexicana. Colegio de Abogados, *Por una Secretaría de Justicia*, México, 1961. Recientemente se ha vuelto a plantear la cuestión, por lo que resulta útil para el conocimiento de esta institución en nuestro país, el documentado estudio de Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996; Soberanes Fernández, José Luis, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997.

8 El texto original del citado artículo 96, disponía: "Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes el número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva. Si no se obtuviere la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubiesen obtenido más votos."

9 Una de las garantías judiciales de mayor trascendencia para lograr la independencia de los jueces es la relativa a su estabilidad en la función y su forma más perfeccionada consiste en la *inamovilidad*, considerada como el sistema en el cual la designación de los jueces no está sujeta a renovación periódica sino que se prolonga hasta su fallecimiento o la edad de retiro, salvo la remoción por motivos de responsabilidad. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 32. Es significativo que la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia hubiese sido propuesta por el ilustre Emilio Rabasa, en otra de sus obras clásicas, *La Constitución y la dictadura*, aparecida en 1992, México, Porrúa, 1956, p. 202.

ministros de la Corte como los magistrados de circuito y los jueces de distrito (designados por la propia Corte), podrían ser removidos cuando observaran mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo (artículo 94, segundo párrafo de la Constitución federal).

13. d) También se discutió en el Congreso de Querétaro el número de magistrados integrantes de la Suprema Corte, en virtud de que el proyecto de Constitución señaló el de nueve,<sup>10</sup> pero ya en el dictamen presentado por la comisión en la sesión del 17 de enero de 1917, se propuso que el número fuera de once, pues se tomó en cuenta que la reforma de 22 de mayo de 1900 al artículo 91 de la carta federal de 1857, elevó a quince el número de ministros de la Suprema Corte.<sup>11</sup>

14. e) Otra decisión del Constituyente que figuraba en el proyecto, fue establecer el funcionamiento de la Suprema Corte únicamente como *tribunal en pleno*,<sup>12</sup> y en audiencias públicas, salvo, en este último supuesto, de que la mora o el interés público exigieran lo contrario, todo ello como una reacción frente a las ideas de Emilio Rabasa, que fueron ampliamente discutidas en el propio Congreso Constituyente, en el sentido de que no podía calificarse al organismo judicial federal como verdadero poder, en virtud de que le faltaban los tres elementos que dicho autor consideraba esenciales para todo órgano de poder, o sean, iniciativa, unidad y autoridad general

15. f) También se introdujo la exigencia de que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia tuvieran *título de abogado* (en realidad de licenciado en derecho), expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello (artículo 95, fracción II, de la Constitución federal), en contraste que lo que dispuso el artículo 93 de la carta federal de 1857, el cual únicamente requería que los propios magistrados del más alto tribunal fuesen instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores.

10 La redacción del proyecto del artículo 94 constitucional que fijaba en nueve el número de los magistrados de la Suprema Corte, puede consultarse en la obra *Derechos del pueblo mexicano*, cit. supra nota 5, t. IX, p. 814.

11 Sobre el dictamen de la comisión respectiva, *cf. op. ult. cit.*, t. IX, p. 815.

12 Debe recordarse que desde la primera regulación de la estructura de la Suprema Corte en 1826, hasta Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1908, la Suprema Corte funcionaba no sólo en tribunal en pleno sino también en tres salas, la primera formada por cinco magistrados y las otras dos, por tres, si bien desde la Ley de Amparo de 1869 hasta la división de la corte en salas por materias en 1928, los juicios de amparo debían resolverse siempre por el pleno.

### III. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y EL JUICIO DE AMPARO EN LA PRIMERA DÉCADA DE LA REVOLUCIÓN (1918-1928)

16. La Suprema Corte surgida de las disposiciones constitucionales de 1917 inició su funcionamiento en junio de ese año, pero no fue sino hasta el 2 de noviembre siguiente cuando se promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se reglamentaron los nuevos lineamientos fundamentales sobre su composición, funcionamiento y competencia, y por lo que respecta a su conocimiento del juicio de amparo, con el apoyo en el artículo 107 constitucional, se confirió al tribunal en pleno de la Suprema Corte, ahora integrada por once magistrados, la única instancia para resolver los juicios de amparo promovidos contra sentencias definitivas en materia civil y penal (fracción VIII del propio artículo 107 de la carta federal y 6o., fracción VI, de la citada Ley Orgánica), pero en segunda instancia, por conducto del llamado recurso de revisión, de los juicios de amparo iniciados ante los jueces de distrito contra actos de autoridad distinta de la judicial (administrativa) 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 el juicio (artículos 107, fracción IX, de la Constitución, y 7o. de la Ley Orgánica).

17. La propia Suprema Corte de Justicia aprobó su reglamento interno el 11 de abril de 1919, en tanto que la primera Ley de Amparo expedida bajo el imperio de la carta federal de 1917, fue promulgada el 20 de octubre del mismo año de 1919, con el nombre de “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 107 de la Constitución Federal”.

18. Como era de esperarse, esos primeros años de actividades de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento del juicio de amparo se caracterizaron por la incertidumbre de la jurisprudencia al interpretar los nuevos preceptos de contenido social (artículos 27 y 123) que se habían incorporado a la nueva carta fundamental, en un contexto de tradición liberal, y ello no obstante que los primeros integrantes del más alto tribunal de la República estaban compenetrados de las ideas revolucionarias que predominaron en el Congreso de Querétaro.<sup>13</sup>

19. Únicamente haremos breve referencia a los problemas de interpretación que afectaron a la Suprema Corte al conocer de los juicios de amparo promovidos respecto a la aplicación de los citados artículos 27 y 123 de la carta

<sup>13</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La democracia social”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Doctrina constitucional*, 1985, t. I, pp. 502-504.

federal como ejemplos de incertidumbre y falta de precisión de la jurisprudencia de esa época.<sup>14</sup>

20. Por otra parte, estos titubeos de la primera etapa de la Suprema Corte mexicana deben considerarse una experiencia en cierto modo similar a los de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en los años treinta, cuando se produjo un enfrentamiento temporal entre los postulados de la política social o *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt y la tradición liberal de la jurisprudencia, que también se superó en poco tiempo por el desarrollo positivo del criterio de la propia Corte hacia la aceptación de los nuevos principios socializadores.<sup>15</sup>

21. Los aspectos más críticos se presentaron con motivo de la falta de certidumbre sobre la naturaleza y funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, introducidas por el Constituyente de Querétaro en las fracciones XX y XXI del artículo 123, como organismos tripartitos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, y por ello en la primera etapa del conocimiento de las impugnaciones de los llamados laudos de los citados organismos laborales por conducto del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia iniciada en el conocido juicio de amparo promovido por Guillermo Cabrera, resuelto el 8 de marzo de 1918, y en el cual se estableció que las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje carecían de competencia para decidir imperativamente los conflictos jurídicos de carácter obrero-patronal, por considerar que tenían el carácter de organismos voluntarios de arbitraje para resolver controversias de carácter colectivo.<sup>16</sup>

22. Pero tanto en México, como posteriormente en Norteamérica, la presión ejercida por los grupos sociales logró un cambio sustancial en la actitud de ambos tribunales supremos, pues como es bien sabido, por lo que se refiere a nuestro país, la modificación jurisprudencial se inició con la resolución pronunciada por nuestra Suprema Corte de Justicia el primero de febrero de 1924, en el juicio de amparo promovido por La Corona, S. A., en la cual se acogió el criterio del carácter imperativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver todo tipo de conflictos laborales tanto individuales como colectivos, por lo que se reconoció a dichas juntas la naturaleza de tribunales del

14 Cfr. Barajas Montes de Oca, Santiago, "La Suprema Corte y el constitucionalismo social", en la obra *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 78-84.

15 Cfr. el clásico libro de Lambert, Edouard, *Le Gouvernement des Judges et la lutte contra la législation social aux Etats Unis*, París, 1921.

16 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal Trabajo de 1931, en la obra colectiva *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 166-169, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 300-305.

trabajo, lo que significó un paso muy importante en el desarrollo de la jurisprudencia en materia laboral.<sup>17</sup>

23. Otro aspecto en el cual se advierte incertidumbre en la aplicación de las disposiciones constitucionales por la Suprema Corte de Justicia mexicana, en la primera etapa de su funcionamiento con posterioridad a la vigencia de la carta federal de 1917, se observa en la reforma agraria regulada tanto por el artículo 27 de dicha carta suprema como en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que se consideraba parte de dicho precepto fundamental. También en este sector, debido a la tradición liberal anterior, se presentó un criterio restrictivo de la citada jurisprudencia, pero a la inversa de lo ocurrido con la materia procesal laboral (véase *supra* párrafo 21); en una primera época, la Suprema Corte estableció un criterio de mayor comprensión para los procedimientos de la reforma agraria, puesto que estimó que el proceso previsto en el artículo 10 de la citada ley del 6 de enero de 1915,<sup>18</sup> equivalía al juicio de amparo.

24. La tesis anterior fue modificada en 1929 en el sentido de que el citado procedimiento debía considerarse un juicio ordinario federal previo al amparo, con lo que se alargaron considerablemente dichos procedimientos judiciales, con el creciente malestar en las organizaciones campesinas, que lograron la aprobación de la reforma legislativa del 3 de diciembre de 1931 que modificó el citado artículo 10 del citado ordenamiento y suprimió toda defensa judicial, inclusive el juicio de amparo, contra las resoluciones dotatorias y restitutorias dictadas en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, improcedencia que se consolidó en la reforma de 9 de enero de 1934 al artículo 27 de la carta federal.

25. Otro de los problemas importantes que tuvo que enfrentar la Suprema Corte en la primera década de su funcionamiento, fue el relativo al *recurso de súplica*, introducido, con apoyo en la vieja terminología española, como

17 Cfr. Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 230-234; Buen Lozano, Néstor de, "Los tribunales del trabajo en México", en el libro colectivo *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, 1984, pp. 125-127; Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1967, t. I, pp. 808-810.

18 El citado precepto disponía: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles."

un recurso de apelación federal ante el más alto tribunal de la República, en la fracción I, del artículo 104 de la carta federal de 1917.<sup>19</sup>

26. Precisamente por considerarse dicho recurso de súplica como una instancia paralela al juicio de amparo, se reguló por los artículos 131 a 146 de la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, de manera que los particulares, inconformes con una sentencia definitiva de segundo grado pronunciada por el tribunal superior de una entidad federativa o por un magistrado unitario de circuito en un proceso en el cual se discutiera la aplicación de una ley federal, tenía la opción de interponer el juicio de amparo de una sola instancia, o bien, el recurso de súplica, pero una vez elegida la vía, la misma resultaba excluyente (artículo 131 de la citada Ley de Amparo).<sup>20</sup>

27. Por el contrario, para las autoridades federales, especialmente la de carácter administrativo, el citado recurso de súplica les confería la atribución de impugnar las citadas resoluciones judiciales ante la propia Suprema Corte de Justicia cuando afectasen sus intereses, ya que les estaba vedada la vía de amparo.<sup>21</sup> La carga que significó el conocimiento y resolución del recurso de súplica por parte de la Suprema Corte, además del juicio de amparo, si se toma en consideración que funcionaba siempre en pleno, llegó a influir de manera considerable en el rezago que de manera paulatina creció hasta constituir un verdadero agobio, y por ello, si se toma en consideración que eran numerosas las autoridades federales, en especial las de carácter fiscal que acudían al recurso de súplica, se reformó la citada fracción I del artículo 104 constitucional el 18 de enero de 1934, que suprimió de manera definitiva la súplica, situación que motivó la permanente inconformidad de la Secretaría de Ha-

19 El texto original del artículo 104, fracción I, de la Constitución federal, disponía: "Corresponde a los tribunales de la federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato que conozca del asunto en primer grado. *De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley*" (este recurso fue regulado por la primera Ley de Amparo de 1919).

20 El mencionado artículo 131 dispuso: "Las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por los tribunales federales o por los tribunales de los estados, del Distrito Federal y territorios, con motivo de las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados celebrados con la potencias extranjeras podrán combatirse ante la Suprema Corte por medio del recurso de amparo, cuando se reúnan los requisitos que al efecto exige el título primero de la presente ley, o por el de súplica, en los términos que establece este capítulo. El uso de uno de dichos recursos excluye el otro."

21 Cfr. León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo*, 3a. ed., México, José M. Cajiga, 1957, pp. 72-87.

cienda, hasta que logró la nueva reforma de 30 de diciembre 1946 al citado precepto constitucional, para restablecer el mencionado recurso de súplica, pero entonces con la designación de “revisión fiscal” (ahora revisión administrativa) (véase *infra* párrafo 96).<sup>22</sup>

#### IV. LAS REFORMAS DE 1928 Y 1934 SOBRE LA DIVISIÓN DE LA SUPREMA CORTE EN SALAS

28. La reforma de 1928 tuvo su origen en las proposiciones que se formularon en el Primer Congreso Jurídico Nacional reunido en la ciudad de México durante los días 14 de septiembre al 12 de octubre de 1921, en el cual participaron los juristas y abogados distinguidos de la época los que discutieron ampliamente los problemas más apremiantes de ese momento, entre los cuales destacaron los relativos al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia y al juicio de amparo.<sup>23</sup>

29. En efecto, con relación a la propuesta del ilustre jurista mexicano Emilio Rabasa, quien sostuvo la necesidad de devolver al juicio de amparo su función estrictamente constitucional y establecer al lado de la Suprema Corte de Justicia un tribunal federal de casación; proposición aprobada por la mayoría de los congresistas,<sup>24</sup> pero que no tuvo aplicación práctica. Se presentaron otras iniciativas que no alcanzaron el consenso mayoritario de los participantes del mencionado congreso, pero que, en cambio, tuvieron una repercusión en las modificaciones constitucionales de 1928.

30. Nos referimos a las recomendaciones de un sector de los congresistas sobre la necesidad de cambiar el sistema original de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el Congreso de la Unión (véase *supra* párrafo 11), para sustituirlos por la proposición del presidente de la República y aprobación del Senado Federal; aumento del número de los propios magistrados de la Corte con el fin de que pudiese funcionar en pleno y en salas de cinco o siete ministros para conocer de los juicios de amparo en materia civil, penal y administrativa.<sup>25</sup>

31. Esta proposición de que la Suprema Corte se dividiera en salas para resolver los numerosos juicios de amparo que la agobiaban, no era novedosa, puesto que ya en su clásico estudio, Ignacio Mariscal señaló en 1878

<sup>22</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 121-127.

<sup>23</sup> Cfr. *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta M. León Sánchez, Sucs., 1922.

<sup>24</sup> Cfr. *Memoria*, cit. nota anterior, pp. 19-28.

<sup>25</sup> Cfr. *Memoria*, cit. en notas anteriores, pp. 458-62.

que era necesario dividir el más alto tribunal de la República en varias salas.<sup>26</sup> Sin embargo, en la iniciativa que el mismo jurista presentó en su calidad de secretario de Justicia y que sirvió de base a la Ley de Amparo de 1869, propuso —y así se aceptó por el Congreso de la Unión— que la Suprema Corte funcionara siempre en pleno para conocer de los juicios de amparo, y éste fue también el criterio seguido por el Constituyente de Querétaro, que estableció el funcionamiento de la propia Suprema Corte en pleno, pero no sólo en materia de amparo, sino en todos los asuntos de su competencia (véase *supra* párrafo 14).

32. Las mencionadas propuestas del Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921 en cuanto al sistema de designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y su funcionamiento en salas especializadas para el conocimiento del juicio de amparo, fueron acogidas por el Ejecutivo federal, el cual presentó un proyecto de reformas constitucionales, las que se promulgaron el 20 de agosto de 1928. En virtud de las mismas, se modificó el artículo 94 de la carta federal para aumentar el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia a dieciséis, de manera que pudiera funcionar en pleno y en tres salas de cinco ministros cada una, más el presidente del tribunal.<sup>27</sup>

33. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación promulgada el 11 y publicada el 12 de diciembre de 1928, con el objeto de reglamentar las mencionadas reformas constitucionales, privó al tribunal en pleno (artículo 12), de su competencia para conocer del juicio de amparo, el cual encomendó a las salas por razón de la materia, de manera que a la primera de dichas salas se confirió la decisión de los amparos de carácter penal, a la segunda los de la naturaleza administrativa, y a la tercera de los de orden civil (y mercantil) (artículo 24). Este mismo sistema con ligeras variantes, fue seguido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 31 de agosto de 1934.

34. En las mencionadas reformas de 1928 también se modificó el sistema de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia que anteriormente eran nombrados por el Congreso Federal en reunión conjunta (véase *supra* párrafo 11). A partir de entonces y de acuerdo con modelo norteamer-

<sup>26</sup> Cfr. *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, 1878, reproducido con una nota introductoria de Antonio Carrillo Flores, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 21-22, enero-junio de 1944, pp. 215-235.

<sup>27</sup> La parte relativa del artículo 94 de la Constitución Federal quedó redactada de la siguiente manera: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y juzgados de distrito cuyo número y atribuciones fijará una ley. *La Suprema Corte de Justicia se compondrá de dieciséis ministros y funcionará en tribunal pleno o dividida en tres salas de cinco ministros cada una, en los terminos que disponga la ley*”.

ricano,<sup>28</sup> los ministros son designados por el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores,<sup>29</sup> procedimiento que continúa hasta la actualidad, si bien fue modificado en algunos de sus lineamientos por la reforma de 31 de diciembre de 1994.

35. Esta tendencia hacia la especialización de la Suprema Corte en salas, iniciada en 1928, se continuó en la reforma al artículo 94 de la carta federal promulgada el 15 de diciembre de 1934, por medio de la cual se elevó el número de ministros a veintiuno, que funcionaban en pleno o en cuatro salas de cinco magistrados cada una.<sup>30</sup> El objeto de esta reforma fue el establecimiento de una sala para conocer de los juicios de amparo en materia laboral, que anteriormente correspondían a la segunda sala (administrativa), del propio tribunal, por considerarse que las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje eran actos administrativos en sentido formal.<sup>31</sup>

36. Otro aspecto importante de la reforma constitucional de 1934 fue el relativo a la *supresión de la inamovilidad* de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia (y de los restantes jueces federales) que se había conservado en el texto modificado en 1928, al disponer el nuevo precepto que dichos

28 La parte relativa del artículo II, sección 2a., de la Constitución Federal de los Estados Unidos atribuye al presidente de la República la facultad de nombrar, con el consejo y la aprobación del Senado Federal, a los magistrados de la Suprema Corte y a los demás jueces federales, por conducto de un procedimiento muy complejo que se ha perfeccionado de manera paulatina en la práctica, pues se requieren arduas negociaciones con el Comité Judicial, el cual tiene una participación activa en la designación, *Cfr.* Abraham, Henry, J., *The Judicial Process*, 3a. ed. London-Toronto-Oxford University Press, 1975, pp. 38-46; Chase, Harold B., "Federal Judges. The Appointment Process", en *Minnesota Law Review*, diciembre de 1966, pp. 185-221; Swindler, William F., "The Politic of Advice and Consent", y Walsh, Lawrence E., "Selection of Supreme Court Judges", ambos en *American Bar Association Journal*, junio de 1970, pp. 533-542 y 505-560, respectivamente; Baum, Lawrence, *The Supreme Court*, 4a. ed., Washington, D.C., CQ Press, 1992, pp. 27-73.

29 El texto del artículo 96 constitucional, reformado en 1928 y hasta la modificación de diciembre de 1994, establecía lo siguiente: "Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resuelve dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de una misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a aprobación de dicha cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados."

30 En la parte relativa de dicho artículo 94, tal como fue modificado en 1934, establecía: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en tribunal en pleno o dividida en cuatro salas de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley".

31 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia de trabajo", *cit. supra* nota 15, pp. 169-173 y 300-307, respectivamente.

magistrados durarían en su cargo *seis años* (y el mismo periodo para los restantes jueces y magistrados federales), pero que podrían ser privados de sus puestos si observaren mala conducta o de acuerdo con el juicio de responsabilidad respectivo.

37. Afortunadamente, este retroceso en las garantías judiciales de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los restantes jueces y magistrados federales, en cuanto a su estabilidad en el cargo,<sup>32</sup> fue subsanado en la nueva reforma constitucional al mencionado artículo 94 de la carta federal publicada el 21 de septiembre de 1944, que volvió al sistema original del Constituyente de Querétaro.<sup>33</sup>

38. Fue en este periodo, y en especial, con motivo de las modificaciones constitucionales de 1934, que se expidieron las leyes de amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambas publicadas el 10 de enero de 1936, día de su entrada en vigor. En tanto que la primera, con numerosas modificaciones se encuentra todavía vigente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ha sido sustituida por las de enero de 1988 y la vigente de mayo de 1995, como se verá en su oportunidad (véase *infra* párrafos 90 y 99).

## V. LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN LAS REFORMAS DE MAYO DE 1951

39. Como antecedentes de las reformas de 1951, las que tuvieron el propósito esencial, como las anteriores, de disminuir el rezago, en especial de la Suprema Corte, ya que el número de juicios de amparo interpuestos en último o único grado ante dicho alto tribunal, aumentaban de manera incontenible, es preciso examinar dos proyectos elaborados con anterioridad, y que deben considerarse sus antecedentes.<sup>34</sup>

40. a) El proyecto de reformas al artículo 107 constitucional presentado al Congreso de la Unión por el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho el 21 de diciembre de 1944, y que fue aprobado rápidamente por

<sup>32</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", en *Memoria de El Colegio Nacional, 1981*, México, 1982, pp. 57-58, reproducido en el libro del mismo autor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, 1977, pp. 369-370.

<sup>33</sup> La parte final del artículo 94 de la carta federal, tal como fue reformado en 1994, quedó redactada de la siguiente manera: "Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente."

<sup>34</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del poder judicial en México", en la obra *México. 75 años de Revolución. Política II*, México, INERHM-FCE, 1988, pp. 301-302.

ambas cámaras, pero no se sometió a las legislaturas de las entidades federativas debido a que la Suprema Corte de Justicia se manifestó en contra de las citadas reformas.<sup>35</sup>

41. La principal innovación del citado proyecto fue depositar en el propio Congreso de la Unión la facultad de establecer la competencia de los diversos tribunales federales, pero determinaba de manera específica la de la Suprema Corte de Justicia, de manera similar al criterio seguido en la Constitución Federal de los Estados Unidos, la que en su artículo III señala la competencia de la Suprema Corte Federal, pero confiere al órgano legislativo de la Unión, la facultad de fijar, por medio de un ordenamiento secundario, la de los restantes tribunales de la Federación.<sup>36</sup>

42. En dicho proyecto se proponía como competencia de la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento de los juicios de amparo en los que se impugnara la inconstitucionalidad de una ley federal o local, cuando se reclamara la violación *directa* de un precepto constitucional; así como de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales, o los que *afectarán gravemente el interés público*. En este aspecto, dicho proyecto debe considerarse uno de los antecedentes de las reformas de enero de 1988 y diciembre de 1994 (véase *infra* párrafos 78 y 100).

43. La principal objeción que se hizo al citado proyecto de 1944 fue la de dejar al Congreso de la Unión la determinación de la competencia de los tribunales federales, que entonces y ahora está señalada en el texto del artículo 107 de la Constitución federal, por lo que se refiere al conocimiento del juicio de amparo, y por otra parte se estimó indebida por un sector de la doctrina la distinción entre violaciones constitucionales directas y las de las disposiciones legales ordinarias, las que se habían considerado inseparables por la misma doctrina y por la jurisprudencia de esa época, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la carta federal, de acuerdo con los cuales, la violación de una disposición legal, de cualquier naturaleza, adquiriría automáticamente el carácter de infracción constitucional,<sup>37</sup> argumento que fue esgrimido de nueva cuenta con motivo de las reformas de 1968 (véase *infra* párrafo 68).

<sup>35</sup> Cfr. el folleto publicado por la misma Suprema Corte de Justicia, *El problema del rezago de juicios de amparo en materia civil*, México, 1946, pp. 63-78.

<sup>36</sup> Cfr. entre otros, Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de Juan José Olloqui Labastida, México, 1966, t. I, *Poderes federales y estatales*, pp. 419-445; Meyer, Lewis, *El sistema legal norteamericano*, trad. de Atanasio Sánchez, 2a. ed., Buenos Aires, Omeba, 1969, pp. 11-16; Corwin, Edward S., *The Constitution and what it Means Today*, 14a. ed., 6a., reimpresión, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, pp. 204-213.

<sup>37</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia, *El problema del rezago*, cit. *supra*, nota 35, pp. 69-77; Arellano García, Carlos, *El rezago en el amparo*, México, 1966, pp. 86-87.

44. b) Como una contrapuesta a la iniciativa presidencial mencionada anteriormente, el tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia elaboró, a su vez, un diverso anteproyecto que aprobó el 17 de julio de 1945, el cual se conservó la competencia de los tribunales federales por conducto de reglas expresas establecidas en el texto constitucional, pero proponía que se encomendara a los tribunales de circuito (unitarios, creados en el artículo 123 de la carta federal de 1824) el conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo en materia civil contra resoluciones judiciales que no fuesen sentencias definitivas, estas últimas impugnables en amparo de una sola instancia y que debía encomendarse, como hasta entonces, a las salas de la Suprema Corte.

45. También se recomendó el establecimiento de la institución denominada “sobreseimiento por inactividad procesal”, precisamente en los juicios de amparo contra resoluciones judiciales en materia civil, con lo se configuraba una carga procesal de impulsión a las partes, las que debían demostrar su interés en la tramitación y resolución de estas controversias. También se introdujo la caducidad de la instancia en los supuestos de inactividad procesal del recurrente en el segundo grado del juicio de amparo.

46. La razón fundamental de las propuestas de la Suprema Corte de Justicia era la de resolver el grave problema del considerable rezago que padecía la tercera sala y con estos instrumentos se pretendía disminuir de manera sustancial.<sup>38</sup>

47. Con estos antecedentes y durante el gobierno del presidente Miguel Alemán se redactó la iniciativa de reformas constitucionales, la que se inspiró de manera ostensible el anteproyecto de la Suprema Corte de 1945 mencionado anteriormente (véase *supra* párrafo 44). Dichas modificaciones se aprobaron por ambas cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados, de acuerdo con el procedimiento del artículo 135 de la carta federal, y se tradujeron en la modificación de disposiciones tanto de la citada carta fundamental como de las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que significaron una reestructuración orgánica y procesal de los tribunales federales en lo relativo a su conocimiento del juicio y que algunos tratadistas calificaron como “Reforma Alemán”.<sup>39</sup>

48. Sería difícil en unas cuantas líneas señalar, así sea superficialmente, las diversas modificaciones que implicó para los tribunales federales y en especial

<sup>38</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia, *op. ult. cit.*, pp. 79-106; Arellano García, Carlos, *op. ult. cit.* pp. 87-93; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 21a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 90-138.

<sup>39</sup> Así la denominó expresamente León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo*, cit. *supra* nota 21, pp. 90-138.

para la Suprema Corte de Justicia, la citada reforma constitucional y legal que entró en vigor en el mes de mayo de 1951, pero podemos destacar que lo más importante fue el establecimiento de nuevos órganos de la justicia federal, al lado de los tradicionales tribunales unitarios de circuito, que conocían del recurso de apelación en materia ordinaria federal y que por lo mismo no intervenían sino excepcionalmente (tratándose de la jurisdicción concurrente señalada por el artículo 37 de la Ley Reglamentaria), en el conocimiento del juicio de amparo.

49. Dichos nuevos órganos fueron los *Tribunales Colegiados de Circuito* integrados por tres magistrados con la función específica de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble grado, en aquellos aspectos que consideraban de menor importancia.

50. La creación de los Tribunales Colegiados de Circuito se inspiró, aun cuando no se dijera de manera expresa, en la reforma de la organización judicial de los tribunales federales de los estados en el año de 1891 en ocasión a establecerse tribunales de circuito de apelación, precisamente para auxiliar a la Corte Suprema Federal del gran número de asuntos que impedían su debido funcionamiento.<sup>40</sup>

51. La delimitación de la competencia entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia fue bastante complicada, pero en el aspecto esencial del rezago se dividió el conocimiento del juicio de amparo contra sentencias judiciales, para atribuir la resolución de las infracciones procesales a los citados Tribunales Colegiados, y la decisión de las violaciones en cuanto al fondo a las salas de la Suprema Corte. Respecto de los amparos de doble instancia, de los cuales el número más importante eran los enderezados contra actos o resoluciones de autoridades administrativas, se encomendó a la segunda sala de la Corte el segundo grado de los juicios de amparo promovidos contra las autoridades administrativas federales (la jurisprudencia amplió esta categoría a las autoridades administrativas del Distrito Federal),<sup>41</sup> y los restantes se enviaron a los Tribunales Colegiados.<sup>42</sup>

40 Sobre la creación de los tribunales de circuito de apelación, *cfr.* Brent Swisher, Carl, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, t. I, pp. 437-438.

41 Este criterio de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, aun cuando teóricamente correcto, contribuyó a aumentar el rezago de la propia sala y por ello en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial enviada a la Cámara de Senadores en noviembre de 1965, para justificar la proposición de encomendar esta materia a los Tribunales Colegiados de Circuito, se sostuvo: "Con esta medida se descarga a la segunda sala de los numerosos amparos en revisión en que aparecen como responsables las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales por referirse a una circunscripción territorial determinada, no hay razón para que se lleven ante la Suprema Corte, sino que su conocimiento debe corresponder a los tribunales colegiados de circuito, al igual de lo que acontece actualmente con las revisiones en los amparos en las que las autoridades responsables pertenecen a la esfera local..."

42 *Cfr.* León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo, cit. supra* nota 21, pp. 129-131.

52. Otro aspecto importante inspirado en el anteproyecto de la Suprema Corte de 1945, fue la introducción definitiva (con varios antecedentes de carácter transitorio),<sup>43</sup> del sobreseimiento por inactividad procesal, es decir, de la carga de impulsión para el promovente de amparos civiles y administrativos (excluyéndose la reclamación de la inconstitucionalidad de una ley), en un plazo de ciento ochenta días consecutivos, que la jurisprudencia consideró hábiles, a partir de la última actuación procesal. En el supuesto de no cumplir con esta carga, debía sobreseerse el juicio respectivo, institución muy discutida desde entonces por la doctrina.<sup>44</sup>

53. En los primeros años de aplicación de estas reformas se produjo un alivio relativo en el rezago de los asuntos encomendados a la Suprema Corte de Justicia, si se toma en cuenta que al establecerse los cinco primeros Tribunales Colegiados de Circuito en diversas regiones del país, la propia Corte se descargó nada menos que de *veintisiete mil juicios de amparo* que se enviaron a los referidos Tribunales Colegiados de Circuito, pero pronto se advirtió que las citadas reformas, si bien resultaron benéficas, eran insuficientes, aparte de que contenían varios defectos importantes.

54. En primer término, no era afortunada la división entre violaciones procesales y de fondo, para establecer la competencia de los Tribunales Colegiados respecto de los juicios de amparo de una sola instancia contra las sentencias definitivas de carácter judicial, ya que sólo complicaba la tramitación de los propios juicios y provocaba serios problemas competenciales. En segundo lugar, por un error del legislador secundario, no se estableció la jurisprudencia obligatoria de las tesis establecidas en los fallos de los nuevos Tribunales Colegiados. Tampoco se introdujo un eficaz sistema de unificación de sus criterios, a los cuales no se les deba la debida publicidad, lo que provocó críticas respecto a la inseguridad jurídica que provocaba la diversidad de criterios jurídicos sobre los mismos problemas.<sup>45</sup>

55. Finalmente, también por falta de cuidado en la elaboración de la legislación reglamentaria del amparo, la inactividad procesal recayó siempre en el promovente del amparo, aun cuando se tratara de la segunda instancia y se hubiese obtenido sentencia favorable en la primera, defecto que producía graves injusticias y que fue objeto de constantes críticas desfavorables.<sup>46</sup>

43 Cfr. Borboa Reyes, Alfredo *El sobreseimiento en el juicio de amparo por inactividad procesal*, México, 1957, pp. 55-70.

44 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. supra nota 38, pp. 506-519.

45 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial federal", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 55, enero-abril de 1966, pp. 60-63.

46 Cfr. Borboa Reyes, Alfredo, *El sobreseimiento*, cit. supra nota 43, pp. 166-177; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. supra nota 38, pp. 509-514.

56. Diez años después, es decir, en 1960, la Suprema Corte ya tenía un rezago de *más de ocho mil asuntos*, en su mayor parte juicios de amparo, de los cuales cinco mil se encontraban en la sala administrativa, por lo que el problema radicaba entonces en el constante crecimiento de los juicios de amparo contra actos de las autoridades administrativas.<sup>47</sup>

57. Por otra parte, la reforma de diciembre de 1957, que entró en vigor el primero de enero de 1958, modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y atribuyó competencia al tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de la segunda instancia de los juicios de amparo interpuestos contra la inconstitucionalidad de una ley, que anteriormente correspondían a las salas de la misma Corte según la materia, por considerar el legislador que la decisión final sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales debía corresponder al órgano máximo de la justicia federal,<sup>48</sup> lo que provocó en pocos años un rezago también en el propio pleno.

58. En poco tiempo renació la inquietud sobre el recargo de labores en la Suprema Corte de Justicia, particularmente como ha ocurrido siempre, con relación a su conocimiento de los juicios de amparo, y por tal motivo se propusieron varias reformas, entre las cuales podemos señalar la iniciativa presentada ante el Congreso de la Unión por el senador Rodolfo Brena Torres, en septiembre de 1959 (esta iniciativa también debe considerarse otro antecedente de las reformas de 1988 y 1994, ver *infra* párrafos 78 y 102),<sup>49</sup> y los anteproyectos personales elaborados en 1958 y 1959 por el conocido tratadista Ignacio Burgoa Orihuela,

59. El citado proyecto del senador Brena Torres volvió a resucitar, así sea en forma relativa, los lineamientos de la iniciativa presidencial de 1944 (véase *supra* párrafo 42), en cuanto a la división de la competencia entre la Suprema Corte y los restantes tribunales federales, de acuerdo con la naturaleza constitucional o legal de las violaciones alegados en el juicio de amparo, de manera que la Suprema Corte, integrada únicamente por once ministros (como lo es actualmente de acuerdo con la reforma de diciembre de 1994, pero en contraste con los veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios que entonces componían el alto tribunal), debía conocer fundamentalmente de los juicios

47 Véase la parte del *Informe de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia* correspondiente al año de 1960, en lo que se refiere al informe del licenciado Rafael Matos Escobedo, entonces presidente de dicha sala, pp. 3-11.

48 Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones con motivo del Sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia", en su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 154-155.

49 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales", *cit. supra* nota 45, pp. 31-33; Arellano García, Carlos, *El rezago en el amparo*, *cit. supra* nota 37, pp. 99-102.

de amparo interpuestos con la inconstitucionalidad de las leyes, remitiéndose todos los restantes, en los cuales se discutiese la legalidad de los actos de autoridad, a los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>50</sup>

60. En cuanto a las propuestas de reforma del profesor Burgoa, en esencia pueden resumirse: en la supresión de los Tribunales Colegiados de Circuito y el aumento de las salas de la Suprema Corte de Justicia en el número necesario para atender los asuntos que aumentaban el rezago de la propia Corte y los citados tribunales; salas que primero consideró que debían concentrarse en esta ciudad de México, y según el segundo proyecto, debían distribuirse en toda la República, con una central en esta capital, esta última con la función esencial de unificar la jurisprudencia.<sup>51</sup>

#### VI. LAS MODIFICACIONES DE OCTUBRE DE 1968 Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SUPREMA CORTE EN CUANTO AL CONOCIMIENTO DE LOS JUICIOS DE AMPARO

61. La segunda gran reforma a la legislación de amparo estuvo motivada también, como las anteriores y de manera esencial, en el rezago de la Suprema Corte de Justicia, pues no obstante el auxilio de los citados Tribunales Colegiados de Circuito, volvió a incrementarse de manera significativa el número de juicios de amparo sometidos al conocimiento del más alto tribunal de la República, por lo que el pleno de la propia Corte elaboró un anteproyecto en 1965, que sin modificación alguna hizo suyo el presidente Gustavo Díaz Ordaz, y lo envió al senado federal como cámara de origen, en noviembre del citado año.<sup>52</sup>

62. Lo anterior se explica fácilmente si se toma en cuenta que el propio año de 1965,<sup>53</sup> la Suprema Corte de Justicia terminó su ejercicio con un rezago de *dieciséis mil asuntos*, integrado como en ocasiones anteriores, en su mayoría por juicios de amparo, de los cuales más de tres mil correspondían al tribunal en pleno y seis mil a la sala administrativa del propio tribunal.

63. En consecuencia, la preocupación principal de la Suprema Corte al elaborar el citado anteproyecto y con posterioridad, al ser aprobado con ligeras modificaciones por el Congreso de la Unión, radicó, como periódicamente ha

50 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. supra 38, pp. 997-1000.

51 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Reformas a la ordenación positiva vigente del amparo*, México, Talleres de Unión Gráfica, 1958; *Id. Proyecto de reformas al poder judicial de la federación*, México, Talleres de Unión Gráfica, 1965.

52 El texto íntegro de la citada iniciativa, que incluyó una amplia exposición de motivos, fue publicado en los periódicos de mayor circulación el lunes 29 de noviembre de 1965.

53 Cfr. el *Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* correspondiente a 1965.

ocurrido, en aliviar la carga de la misma Corte, por conducto de una nueva distribución de competencias, de tal manera que se remitiera un mayor número de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número debería incrementarse de manera sustancial.

64. No se advierte entonces la intención de realizar una reforma a fondo de la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial federal, sino de manera predominante, la corrección de los errores técnicos en que habían incurrido las reformas de 1951, y por ello se centró en un nuevo reparto de competencias entre la Suprema Corte y los propios Tribunales Colegiados de Circuito, *exclusivamente en relación con los juicios de amparo*.

65. Estas reformas constitucionales y legales fueron publicadas los días 25 de octubre de 1967 y 30 de abril de 1968, respectivamente, y entraron en vigor conjuntamente el 18 de octubre del último año. Los aspectos esenciales de las mencionadas modificaciones, pueden enunciarse como sigue.

66. a) Se cambiaron las reglas de competencia para conocer del juicio de amparo ante la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, reglas que ya no se apoyaron en las violaciones o de fondo respecto del amparo contra sentencias judiciales, sino que se tomaron en cuenta respecto de los diversos tipos de amparo, criterios patrimoniales, de carácter social o constitucional, para establecer la citada distribución, reservándose a la Suprema Corte los de mayor trascendencia, como los relativos a la inconstitucionalidad de las leyes, las controversias familiares y del estado civil; la impugnación de las sentencias de los tribunales federales del trabajo y de carácter penal; los conflictos sobre los derechos colectivos agrarios o de la pequeña propiedad; en materia civil y administrativa se fijaron mínimos económicos y respecto de los amparos contra sentencias penales locales, se tomó en cuenta la gravedad de la pena aplicada al acusado o a uno de ellos si fueran varios en un mismo proceso, etcétera.

67. Un aspecto importante fue la introducción de la *facultad discrecional de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia* para conocer de los juicios de amparo de una o de doble instancia promovidos contra sentencias o actos administrativos, cuando en su concepto existiera interés nacional, no obstante que por su cuantía correspondieran en principio a los Tribunales Colegiados.<sup>54</sup>

68. Este criterio de distribución apoyado en la importancia económica, social, jurídica o constitucional de los juicios de amparo respectivos, hizo renacer

<sup>54</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales, *cit. supra* nota 45; Arellano García, Carlos, *El rezago en el amparo, cit. supra* nota 37, pp. 132-149.

la polémica sobre si es posible dividir y clasificar las violaciones legales y constitucionales (véase *supra* párrafo 43), ya que se ha sostenido que todas las infracciones a cualquier norma legal, de la naturaleza o jerarquía que fueran, debían considerarse de carácter constitucional con apoyo en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, y por ello se insistió por algunos juristas sobre la necesidad de que la última instancia de todos los asuntos judiciales, llegase por conducto del amparo, hasta la Suprema Corte de Justicia, pues en su concepto no podían concebirse violaciones constitucionales de primera o segunda categorías.<sup>55</sup>

69. b) En segundo lugar, y en virtud del rezago que abrumaba al tribunal en pleno de la Suprema Corte, en cuanto al conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo intentados con la inconstitucionalidad de las leyes que se le confirió desde 1958 (véase *supra* párrafo 57), se adoptó un sistema que se modificó paulatinamente, para delegar en las salas del propio alto tribunal la resolución de dichos juicios de amparo, una vez establecida la jurisprudencia del citado tribunal en pleno (artículos 107, fracción VIII, de la Constitución federal y 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo).

70. c) Se creó el amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos cuyos fallos se asimilaban a los de los ordinarios, ya que con anterioridad se consideraban actos formalmente administrativos y se impugnaban por conducto del amparo de doble instancia.<sup>56</sup>

71. Se conservó, no obstante las críticas, la carga de impulsión de los juicios de amparos administrativos y civiles, exceptuándose la inconstitucionalidad de las leyes<sup>57</sup> (véase *supra* párrafo 52), y aquellos que versaran sobre derechos

55 Este último punto de vista fue expresado por el notable jurista mexicano Alfonso Noriega Cantú, en su agudo comentario publicado en el periódico *Excelsior* de 23 de diciembre de 1965, con el título "Respeto a la Constitución. El proyecto de reformas al amparo". En el mismo sentido se pronunció el magistrado Alfonso Trueba, en su cuidadoso artículo intitulado "Todavía es proyecto. Mejoramiento a la justicia", también aparecido en el periódico *Excelsior* de 3 de febrero de 1966, pp. 7-8 A, en cuya parte conducente, este último autor sostuvo que: "La violación de garantías individuales tiene en todos los casos la misma naturaleza intrínseca y, por lo mismo, no puede admitirse que hay violaciones de derechos constitucionales que valen o tienen una cuantía mayor o menor que otras."

56 En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1965 se sostuvo al respecto: "Si en términos de la fracción III del artículo 107 en vigor, las reglas sobre procedencia en materia judicial se aplican a las del trabajo, lógicamente debe quedar también sujeto a esas reglas el amparo contra tribunales administrativos, ya que los procedimientos que éstos instruyen, al igual que los seguidos ante los tribunales del trabajo, lo son en forma de juicio. De ahí la reforma que se propone de la mencionada fracción III para que las mismas normas de procedencia rijan el amparo contra tribunales judiciales administrativos y la fracción IV seguirá regulando el amparo en materia administrativa, contra resoluciones no dictadas por tribunales".

57 Excepción que se suprimió en la reforma constitucional y legal de 29 de diciembre de 1975, por lo que a partir de la entrada en vigor de esa modificación, también en materia de leyes inconstitucionales procede el sobreseimiento y la caducidad de la instancia por inactividad procesal, lo que parece excesivo, pero que se estableció con el propósito de aliviar la carga del tribunal en pleno y de las salas en esta materia.

individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros y núcleos de población, pero se corrigió el grave error de técnica de las reformas de 1951, de manera que, además del sobreseimiento del juicio de amparo en la primera o única instancia por inactividad del promovente del amparo, se introduce la *caducidad de la instancia* para el segundo grado, por lo que en este último la impulsión corresponde desde entonces al recurrente, con la consecuencia de que al declararse dicha caducidad queda firme la sentencia de primera instancia, y en todo caso, se amplió el plazo de promoción a trescientos días incluyendo los inhábiles (artículos 107, fracción XIV, de la carta federal y 74, fracción V, de la Ley de Amparo).

72. e) Se extendió el ámbito de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales, no sólo respecto de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo, sino también en cuanto a los asuntos de carácter ordinario, así como a las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito. La jurisprudencia comprende a partir de entonces no únicamente como antes de dicha reforma, la interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, sino también las de las *disposiciones legislativas locales*, que con anterioridad estaban excluidas debido a un escrúpulo federalista, y con esto último se culmina en forma abierta la *centralización judicial* (véase artículos 94 de la Constitución Federal, 192 a 197 de la Ley de Amparo, y 95 de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).<sup>58</sup>

73. Las citadas reformas que entraron en vigor en octubre de 1968 tuvieron un éxito relativo en cuanto a su objetivo principal, que consistía, como se ha dicho, en la reducción del rezago que padecía entonces la Suprema Corte de Justicia, si se toma en consideración que de los *quince mil asuntos* (por supuesto en su mayor parte juicios de amparo y con exclusión de los sometidos al tribunal en pleno), que se encontraban en las salas del alto tribunal antes de esa fecha, *trece mil fueron turnados a los Tribunales Colegiados de Circuito*, de manera que *la Corte conservó únicamente dos mil*. Por otra parte, a partir de las citadas modificaciones, se inició la tendencia, que se ha acelerado en los últimos años, de aumentar de manera constante el número de los citados Tribunales Colegiados de Circuito que sólo eran seis (dos en

<sup>58</sup> Es significativo destacar que las reglas sobre la jurisprudencia obligatoria estaban situadas a partir de la reforma de 1951 en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución federal, y por tanto se aplicaba exclusivamente a la materia de amparo, pero en las modificaciones que entraron en vigor en el mes de octubre de 1968, se situó la regla respectiva en el artículo 94 de la misma carta fundamental, de la siguiente manera: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o *locales* y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."

la ciudad de México) y que conocían de todas las materias. Este desarrollo se inició en ese periodo con el de complementar a trece los citados Tribunales Colegiados, y además comenzó su especialización al menos respecto a los establecidos en la capital de la República (uno en materia penal, tres administrativos, dos civiles y tres del trabajo).

74. Se continuó con posterioridad a las citadas reformas de 1968, en virtud de que se modificaron en varias ocasiones las reglas de competencia del artículo 107 constitucional y se prosiguió con el aumento constante de los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, en especial los colegiados, con el propósito de limitar el creciente e incontenible crecimiento de los juicios de amparo sometidos a los tribunales federales, y en especial, a la Suprema Corte de Justicia.

75. En esta dirección, podemos mencionar que se realizaron varias reformas constitucionales y legales, de menor importancia que las anteriores, pero en algunos casos de carácter anual, para incrementar los tribunales federales y modificar las reglas de competencia de la misma Suprema Corte, al atribuir a esta última crecientes facultades de carácter discrecional. No obstante dichos ajustes, tampoco se pudieron resolver con celeridad los procesos de amparo que llegaban de manera incontenible.<sup>59</sup>

76. Son significativas las reformas propuestas por la Suprema Corte de Justicia de 1977 a 1985, varias de ellas, como se ha dicho de manera reiterada, con el objeto de cambiar las reglas de competencia y para aumentar sustancialmente en número y especialización de los tribunales federales. Dado que sería imposible describir de manera específica cada una de esas modificaciones, se pueden destacar las promulgadas en diciembre de 1983, puesto que a pesar de su modesta apariencia, ya que contra los precedentes, no implicaron modificaciones al artículo 107 constitucional, reformado en demasiadas ocasiones, sin embargo asumen dichas reformas legales un especial significativo en varios aspectos relativos al conocimiento de los juicios de amparo por los tribunales federales, y específicamente por la Suprema Corte de Justicia.<sup>60</sup>

77. *En las citadas reformas promulgadas en diciembre de 1983*, son tres las modificaciones que consideramos de mayor importancia en cuanto a la estructura y funcionamiento de los tribunales federales, y en forma desta-

<sup>59</sup> Cfr. *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Evolución y reformas de 1977 a 1982*, México, Suprema Corte de Justicia, 1982.

<sup>60</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "México: el organismo judicial (1950-1975)", en la obra colectiva *Evolución de la organización constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1981, t. I, pp. 18-23; *Id.*, "Setenta y cinco años de evolución del poder judicial en México"; Noriega Cantú, Alfonso, "El juicio de amparo", estos dos últimos trabajos publicados en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. I, pp. 660-675, y t. II, pp. 1757-1787, respectivamente.

cada, de la Suprema Corte de Justicia. En primer término, la introducción de *facultades discrecionales* a las salas de la Suprema Corte de Justicia, en adición a las conferidas a la segunda sala (administrativa) de la propia Corte en las reformas de 1968 (véase *supra* párrafo 67); en segundo término, se establecieron *reglas flexibles para la fijación de la cuantía de las controversias de amparo*, cuando la misma servía de apoyo para determinar la competencia del más alto tribunal de la República, y finalmente, la actualización variable con base en el salario mínimo, de las *sanciones económicas* a la indebida actuación de las partes en el juicio de amparo.<sup>61</sup>

## VII. LAS REFORMAS DE ENERO DE 1988 Y EL AMPARO CONSTITUCIONAL

78. Las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, significaron un cambio en la orientación de todas las modificaciones anteriores, ya que a partir de entonces se centró la delimitación de competencias para el conocimiento del juicio de amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, en la distinción entre las violaciones directas de carácter constitucional y aquellas que implican exclusivamente una violación a las disposiciones legislativas ordinarias, que fue tan discutida en su tiempo. En sentido diverso, estas modificaciones se apoyaron en los lineamientos que sirvieron de pauta a los proyectos del presidente Ávila Camacho en 1944 y el senador Brena Torres en 1959, los que encontraron en su época una fuerte oposición tanto por la Suprema Corte de Justicia como por un sector mayoritario de la doctrina (véase *supra* párrafos 42 y 59).

79. Este cambio de orientación se debió en gran parte al desencanto que se produjo entre los círculos jurídicos mexicanos con las numerosas reformas constitucionales y legales que se realizaron entre 1951 y 1985, las que no lograron su propósito esencial de abatir el rezago que afectaba a los tribunales federales y en particular a la Suprema Corte Justicia, en cuanto a su conocimiento y resolución de los numerosos juicios de amparo que aumentaban de manera incesante. Por otra parte, también se impuso de manera paulatina el

<sup>61</sup> Cfr. Entre los numerosos estudios que comentaron esta reforma legislativa, pueden citarse los de, Iñárritu y Ramírez de Aguilar, Jorge, "Justicia Federal, reformas legislativas fundamentales"; Palacios Vargas, J. Ramón, "Las reformas a la Ley de Amparo"; López Contreras, Felipe, "Reformas a la Ley de Amparo"; Azuela Güitrón, Mariano, "Hacia una mejor justicia (algunos aspectos)"; Caballero Cárdenas, José Luis, "Breves consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo"; Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre algunos aspectos de las reformas a la legislación de amparo"; y Castro, Juventino V., "La reforma de 1983 a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación"; todos en la obra colectiva *La reforma de 1983 a la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 53-94; 97-106; 109-153; 157-177; 181-187 y 201-213, respectivamente.

convencimiento de un sector de la doctrina en el sentido de que, debido a la corriente incontenible de los juicios de amparo contra resoluciones judiciales, que habían convertido a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal de casación, ésta había descuidado de su atribución esencial de máximo intérprete de la Constitución federal, por lo que era necesario rescatar esa función que en la actualidad se ha conferido a los tribunales constitucionales especializados, que han aumentado en forma impresionante inclusive en los ordenamientos latinoamericanos.<sup>62</sup>

80. Con el objeto de tener una idea de los resultados obtenidos en las referidas reformas a la legislación de amparo con anterioridad al cambio sustancial que representan las modificaciones de enero de 1988, podemos destacar algunos datos estadísticos. Al respecto, los asuntos pendientes de resolución ante la Suprema Corte de Justicia, ascendían en 1950 a *treinta y siete mil ochocientos ochenta y uno*,<sup>63</sup> frente a *cinco mil cuatrocientos cincuenta y nueve*, al 30 de noviembre de 1985, sumas que corresponden a todos los procesos de competencia del más alto tribunal de la República, pero con predominio constante de los juicios de amparo.<sup>64</sup>

81. Si vemos más de cerca los datos estadísticos, podemos llegar a la conclusión de que a pesar del aumento constante en el número de los Tribunales Colegiados de Circuito, los juicios de amparo sometidos al conocimiento y decisión de la Suprema Corte iban en aumento. En efecto, en el periodo de diciembre de 1984 a noviembre de 1985, la propia Corte recibió *nueve mil trescientos sesenta y un asuntos*, en gran porcentaje, juicios de amparo, y resolvió *cinco mil doscientos veinticuatro*, pero quedaban pendientes del ejercicio anterior (1983-1984) *cuatro mil doscientos noventa*, cifras que a primera vista nos indican que aun con la labor intensiva y agotadora que realizaban las salas y el pleno del más alto tribunal de la República, y el auxilio de los Tribunales Colegiados de Circuito,<sup>65</sup> no había cambiado sustancialmente

62 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", en la obra *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74.

63 Cfr. *Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente a 1950, pp. 142-143.

64 Cfr. *Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente a 1985, t. I, sección estadística.

65 Hasta noviembre de 1985 funcionaban treinta y un Tribunales Colegiados, de los cuales once estaban situados en el Distrito Federal, divididos por materias (uno penal, cuatro administrativos, tres civiles y tres laborales) y todos estos tribunales, distribuidos en dieciséis circuitos, resolvieron en el periodo de diciembre de 1984 a noviembre de 1985, la respetable suma de *cuarenta y un mil ciento diecinueve juicios de amparo*, de acuerdo con el Informe citado en la nota anterior. En las reformas promulgadas en diciembre de 1985 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se crearon cuatro tribunales más, tres en el Distrito Federal (uno penal, otro civil y el tercero laboral), y se ampliaron a dieciocho los circuitos respectivos y por tanto, treinta y cinco en toda la República.

la situación que señalaba Emilio Rabasa en los primeros años de este siglo, sobre la “imposible tarea de la Corte”.<sup>66</sup>

82. En tal virtud, en las citadas reformas constitucionales y legales en vigor a partir del 15 de enero de 1988, se observó un cambio sustancial en la orientación de las reformas que se habían realizado anteriormente, y entonces se acentuó la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia abandonara su función predominante de tribunal de casación para asumir de manera predominante la característica de un “tribunal constitucional”, debido a que, a partir de estas modificaciones, resolvería únicamente los juicios de amparo y otros instrumentos, entre ellos las controversias constitucionales del artículo 105 de la carta fundamental, cuando en ellos se impugnaran violaciones directas a las normas fundamentales.<sup>67</sup>

83. Las mencionadas reformas constitucionales fueron promulgadas el 29 de julio y publicadas el 10 de agosto de 1987, y fueron desarrolladas por las modificaciones a la Ley de Amparo y por una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que sustituyó la anterior de 1936. Todos estos ordenamientos entraron en vigor, como se ha dicho, el 15 de enero de 1988. No pretendemos realizar un análisis de los distintos aspectos de esta importante reforma constitucional y legal, sino sólo el de aquellos relacionados con su conocimiento de los juicios de amparo. En primer lugar cabe destacar que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 6 de abril de 1987, se mencionó de manera expresa la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la elaboración del anteproyecto de reforma constitucional, por lo que en esta ocasión adoptó una posición opuesta a la que había asumido de 1944 (véase *supra* párrafo 42), lo que resulta explicable por la evolución posterior a esa época, que hemos señalado con anterioridad y que modificó en forma esencial la situación de la propia Corte en ese lapso de cinco décadas.

84. En la propia exposición de motivos se señala que: “La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la *interpretación definitiva de la Constitución*, como debe corresponder al más alto tribunal del país...” Y agrega más adelante:

Es la *trascendencia política* que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para de-

<sup>66</sup> Cfr. *El artículo 14. Estudio constitucional*, reimpresso conjuntamente con *El juicio constitucional*, del propio autor, México, Porrúa, 1955, pp. 103-104.

<sup>67</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, en los libros *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; y *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541.

terminar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respecto a la Constitución añade el interés superior de la Nación. La custodia de la supremacía de la norma constitucional y de su estricto cumplimiento, *es función que sirve para la limitar la actuación de los poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia...*

85. Por el contrario, el conocimiento de los juicios de amparo en los cuales se discutiera únicamente la aplicación de normas legales ordinarias, se encomendó en su totalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que según la mencionada exposición de motivos, dichos tribunales: “han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa”, y además, en virtud “la sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina de tal manera que el control relativo a las cuestiones de legalidad se atribuyó en su totalidad a los mencionados Tribunales Colegiados, con la ventaja de evitar los problemas relativos a la distribución de competencias apoyada, como estableció en modificaciones anteriores, en criterios derivados de la importancia jurídica, social o económica de las controversias, especialmente en relación con el juicio de amparo”.

86. a) En el texto del artículo 94 constitucional se conservó la composición que tenía entonces la Suprema Corte de Justicia, es decir, veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, pero respecto de estos últimos se dispuso que su nombramiento sería potestativo, de acuerdo con las necesidades requeridas por las nuevas funciones del más alto tribunal de la República. Por otra parte, se introdujo el otorgamiento de *facultades legislativas de carácter material* a la misma Suprema Corte, que ya eran indispensables, con el fin de que el pleno pudiera determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito, en virtud de que anteriormente eran necesarios constantes y continuos cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar modificaciones determinadas por las exigencias de crear nuevos juzgados y tribunales federales, determinar su especialización y su competencia territorial, todo lo cual requería de una mayor flexibilidad que la establecida por las disposiciones de la Ley Orgánica respectiva. En este ámbito, y también por vez primera, se facultó a la misma Suprema Corte para emitir acuerdos generales para lograr, mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que debía conocer dicho alto tribunal y lograr así la mayor prontitud en su despacho (artículo 94, párrafo sexto, de la carta federal y 12, fracción V, de la Ley Orgánica de 1988).

87. En el texto reformado del artículo 107 constitucional se establecieron las reglas básicas de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en especial en el segundo grado del juicio de amparo (fracción VIII) al disponerse que el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación) contra las sentencias de fondo pronunciadas en primera instancia por los jueces de distrito, se encomendó a la propia Suprema Corte en dos hipótesis

88. a) Cuando se hubiesen impugnado en las demandas de amparo disposiciones legislativas federales o locales, tratados internacionales, o reglamentos expedidos por el presidente de la República o gobernadores de los estados por estimar que dichos ordenamientos eran *directamente* violatorios de la carta federal, y siempre que *en el recurso de revisión subsistieran estas cuestiones de constitucionalidad*. A su vez, el artículo 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, agregó a las hipótesis anteriores la relativa a que *se hubiese establecido en la sentencia impugnada la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal*, y

89. b) En los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 de la carta federal (que regulan lo que indebidamente se ha calificado como “amparo soberanía”),<sup>68</sup> es decir, por invasión recíproca de las competencias federales o locales, cuando exista afectación a intereses jurídicos de particulares.

90. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988 hizo la distribución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia mencionada en el párrafo anterior, entre el tribunal en pleno y las salas. Al pleno le correspondió el conocimiento de los fallos de fondo de los jueces de Distrito, tratándose de la impugnación de leyes federales o locales o de tratados internacionales; o bien cuando se tratara de juicios de amparo en segunda instancia, en los cuales se controvirtiera la invasión de la esfera federal o local, respectivamente, cuando afectase derechos de los particulares (artículo 12, fracción V, incisos a) y b) de la citada Ley Orgánica)

91. Por lo que se refiere a los recursos de revisión en el juicio de amparo, contra las sentencias de los jueces de Distrito en los juicios de amparo en los que se discutiera la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados, o bien cuando en las propias sentencias se estableciera la interpretación directa de un precepto de la carta fundamental, dichos recursos se encomendaron al conocimiento de las salas, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, todos en ellos en su fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Lo anterior, sin perjuicio de que el tribunal en pleno del más alto

68 Cfr. Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 326-328.

tribunal de la República determinara que las salas conocieran de los asuntos que, por su materia, correspondieran a otras, en ejercicio de la facultad que le confirió el párrafo sexto del artículo 94 de la Constitución federal (véase *supra* párrafo 69) (artículos 24, fracción XIII; 25, también fracción XIII; 25 y 27, fracciones XII y X, respectivamente, de la citada Ley Orgánica).

92. Por otra parte, también se conservó el texto de la fracción IX del citado artículo 107 constitucional, que admitía el recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo de una sola instancia (contra resoluciones judiciales) cuando decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpretaran directamente un precepto de la Constitución federal. El conocimiento de este recurso de revisión correspondía a la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, fracción II, de la Ley de Amparo) y se atribuyó al tribunal en pleno cuando la decisión se refería a la constitucional de una ley federal o local, o respecto de un tratado internacional (artículo 12, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y a las salas, según su materia, cuando el recurso se interponía contra los mencionados fallos de Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidieran sobre la constitucionalidad de reglamentos federales o locales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la carta federal (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos, fracción II, de la Ley Orgánica mencionada).

93. De acuerdo con la evolución que se advierte para conferir a la Suprema Corte de Justicia facultades discrecionales en las reformas que entraron en vigor en enero de 1988, se conservaron dichas atribuciones, pero sólo en cuanto a la atracción o avocación, y se suprimieron las de revisión que se habían establecido en las reformas legislativas de 1983 (véase *supra* párrafos 67 y 77). En efecto, entonces se otorgaron a la Suprema Corte de Justicia facultades discrecionales de atracción, en las fracciones V (amparo de una instancia) y VIII (amparo de doble grado), del artículo 107 constitucional, con el fin de que la Corte, de oficio, a petición fundada el correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, pudiera conocer de los amparos de un solo grado o en revisión que, por sus características especiales, así lo ameritaran. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, atribuyó dicha facultad de atracción a las salas de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, todas en su fracción I, inciso b), en los amparos en revisión, y fracción III, respecto de los amparos de una sola instancia).

94. Esta expresión de “características especiales” era muy ambigua, pero su misma indeterminación confirió una discrecionalidad muy amplia a la Su-

prema Corte para atraer los asuntos que considerara debía conocer, a pesar de que según las reglas de competencia correspondían a los Tribunales Colegiados de Circuito. No obstante, el mismo legislador ha utilizado otras frases de importancia trascendente para los intereses de la Nación (con relación a las controversias en que la Federación fuese parte, de acuerdo con la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988), y estas expresiones pueden considerarse equivalentes.

95. Como se expresó anteriormente (véase *supra* párrafo 85), todos los demás juicios de amparo promovidos en una o dos instancias se confirieron a los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo los casos excepcionales en los cuales decidan sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas o interpreten directamente un precepto de la carta federal en los juicios de amparo de un solo grado y cuyas resoluciones pueden impugnarse ante la Suprema Corte por medio del llamado recurso de revisión, es decir que dichos tribunales funcionan esencialmente como *tribunales de casación*, instrumento que anteriormente compartían con la Suprema Corte de Justicia (artículo 44, fracción I, de la Ley Orgánica de 1988).

96. Otra cuestión que se modificó en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en enero de 1988, se refirió a la anterior competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de una segunda apelación federal (que tuvo su origen en el antiguo recurso de súplica), (véase *supra* párrafo 25-26), que correspondía claramente al control de legalidad en materia administrativa, puesto que implicaba la impugnación de las resoluciones de los tribunales establecidos por las leyes federales, que a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1946, a la fracción I, del artículo 104, de la Constitución federal, se atribuyó en última instancia a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, ya que únicamente se estableció en un principio únicamente en materia tributaria contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación con el nombre de “revisión fiscal”).

97. En las mencionadas reformas de 1988, se adicionó la fracción I-B del citado artículo 104, fracción I, de la carta federal, que regula el “recurso de revisión” (en realidad de apelación) contra las sentencias definitivas de los tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo de carácter federal (que a partir de 1987, de manera más técnica se regulan en la fracción XXXIX-H del artículo 73 de la misma Constitución), sólo cuando lo establezcan las leyes respectivas, y que a partir de entonces se encomiendan a los Tribunales Colegiados de Circuito, los que ya no conocen únicamente en materia de amparo como lo hacían a partir de la reforma de 1951 (véase *supra* párrafo 49).

98. Durante este periodo sólo podemos advertir algunas modificaciones a disposiciones de la Ley de Amparo, en especial en materia penal, publicadas el 10 de enero de 1994, como reflejo de las reformas constitucionales publicadas el 3 de septiembre de 1993, que modificaron los artículos 16, 19, 20 y 119 de la propia carta federal, y que se tradujeron en algunos cambios en la citada Ley de Amparo, en especial por lo que se refiere a la intervención del Ministerio Público federal en esta materia (artículo 5o., fracción V) y por lo que respecta a los efectos de la suspensión contra órdenes de detención o de aprehensión, en virtud de que se modificaron sustancialmente las reglas relativas a la libertad caucional establecidas en el artículo 20, fracción I, de la carta federal (artículo 136 de la propia Ley de Amparo).<sup>69</sup>

### VIII. LAS MODIFICACIONES DE DICIEMBRE DE 1994

99. Las citadas reformas de diciembre de 1988 se consolidaron en las modificaciones constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994, las que fueron desarrolladas por las leyes, Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas el 11 y el 26 de mayo de 1995. Dichas reformas constitucionales y legales tuvieron una repercusión relativa en la legislación de amparo, ya que las mismas se concentraron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial federal, así como en la ampliación de las controversias constitucionales y el establecimiento de una acción abstracta de inconstitucionalidad, ambas instituciones reguladas en el referido artículo 105 de la carta federal.

100. No es nuestro propósito examinar dichas reformas, de gran trascendencia para el desarrollo del derecho procesal o justicia constitucional mexicanos, entendidos éstos como el conjunto de las garantías constitucionales que consagra nuestra carta fundamental, entre las cuales destaca nuestro juicio de amparo.<sup>70</sup> Sin embargo, de manera sintética, se pueden resumir dichas modificaciones, en el sentido de que, en primer lugar se alteró la integración del Poder Judicial federal, en cuanto se introdujo como parte del mismo al *Consejo de la Judicatura Federal*, como órgano de administración y disciplina del mismo Poder Judicial (artículos 94 y 100 de la Constitución federal).<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La reforma penal de 1993-1994. Su influencia en el juicio de amparo", y Burgoa Orihuela, Ignacio, "Ley de Amparo. Reforma de 1994", ambos estudios en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, enero-abril de 1994, pp. 71-104 y 105-114, respectivamente.

<sup>70</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", en la obra *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-196.

<sup>71</sup> Sobre esta novedosa institución en nuestro ordenamiento constitucional, pero ya establecida en

Esta evolución se continuó en las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996, que en otros aspectos de cambio en el sistema político, integró al Tribunal Electoral al mismo Poder Judicial de la Federación (artículos 94 y 99 de la carta federal).<sup>72</sup>

101. En segundo lugar, las citadas reformas de 1994 y 1995, redujeron el número de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de veintiséis (veintiún numerarios y cinco supernumerarios), a once, como en el texto original de la carta federal de 1917, con lo cual el legislador mexicano pretendió aproximarse a la composición de los tribunales constitucionales especializados de Europa Continental y de América Latina, cuya integración es mucho menos amplia que la de los tribunales de casación, ya que los primeros no rebasan los dieciséis (ésta es la composición más amplia y corresponde al Tribunal Federal Constitucional alemán).<sup>73</sup>

102. Como se ha dicho anteriormente, (véase *supra* párrafo 99), se vigorizó de manera importante la función de control constitucional que se había conferido en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia en las anteriores reformas de enero de 1988 (véase *supra* párrafos 84-85), en cuanto se extendió en forma notable el ámbito de las controversias constitucionales, que se habían consagrado en el texto original del artículo 105 de la carta federal de 1917,<sup>74</sup>

numerosos ordenamientos europeos y latinoamericanos, *cfr.* Varios, *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1995. Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996; Fix-Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997; Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura en México*, México, Porrúa, 1997.

<sup>72</sup> Dicho organismo jurisdiccional recibe ahora el nombre de "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", cuyos lineamientos están comprendidos en el nuevo texto del artículo 99 constitucional, y reglamentados por título undécimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995, reformada por decreto legislativo publicado el 22 de noviembre de 1996, artículos 184-241. *Cfr.* Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, México, Porrúa, 1997 pp. 232-473; Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 25, UNAM, 1997, pp. 195-235; Melgar Adalid, Mario, "La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación", en la obra coordinada por Jaime F. Cárdenas Gracia y Jacinto Faya Viesca, *La reforma política electoral del Estado mexicano*, Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A. C., 1997, pp. 207-222.

<sup>73</sup> *Cfr.* Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994; Rousseau, Dominique, *La justice constitutionnelle en Europe*, París, Montchrestein, 1992. En los tribunales y salas constitucionales en América Latina, el número de integrantes suele ser menor a los de los europeos. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", *cit. supra* nota 62, pp. 59-74; La Roche, Humberto José, "Cortes y Salas Constitucionales en América Latina", en *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung-Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, 1996, t. II, pp. 875-888.

<sup>74</sup> En efecto, en dicho texto original, las controversias constitucionales estaban restringidas a las que se suscitaran "entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellos en que la Federación sea parte". *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *cit. supra* nota 70, pp. 134-137.

que por otra parte, habían tenido escasa aplicación práctica. El nuevo texto agregó una nueva fracción al citado artículo 105, y en la primera se reformularon de manera sustancial las citadas controversias constitucionales. En la actualidad, las hipótesis de controversia previstos por el nuevo texto de la fracción del artículo 105 constitucional, y desarrollados por la ley reglamentaria de mayo de 1995, pueden comprenderse en tres supuestos, de acuerdo con las acertadas reflexiones del distinguido tratadista mexicano José Ramón Cossío Díaz.<sup>75</sup>

103. En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controviertan la Federación y un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados (incisos b, e, f y g, de la citada fracción I del artículo 105). En segundo lugar aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto (incisos c y j). Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado, de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k).<sup>76</sup>

104. En las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, se introdujo una institución novedosa en la fracción II, del citado artículo 105 de la carta federal, y que podemos calificar de *acción abstracta de inconstitucionalidad*, institución que no tiene precedentes en el modelo el sistema estadounidense que hemos seguido en otras garantías constitucionales. Este instrumento surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (tribunales constitucionales o inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.<sup>77</sup>

75 “Artículo 105”, en la obra varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, pp. 1059-1067.

76 Cfr. Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 55-111.

77 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editores, 1992; Fix Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, en *Ars Iuris*, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de

105. De acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos a) y b) de los artículos 105 de la Constitución y 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de las legislaturas de los estados.<sup>78</sup> También se otorgó legitimación al procurador general de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional.

106. De acuerdo con el texto de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se excluyó de la procedencia de la acción abstracta de inconstitucionalidad, la impugnación de las disposiciones legislativas que se refirieran a la materia electoral. Sin embargo, este criterio se modificó en las reformas de agosto de 1996 a la citada fracción II del artículo 15 constitucional, de manera que a partir de entonces se admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la mencionada acción abstracta de inconstitucionalidad, pero sólo están facultadas para interponerla las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículos 105, fracción II, inciso f, de la carta federal y el 62 de la Ley Reglamentaria, reformados por decretos legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente).

107. Por otra parte, debe destacarse una grave limitación para el desarrollo de los dos instrumentos que fueron objeto de las reformas constitucionales y legales de 1995, es decir, las controversias constitucionales y la acción abstracta de inconstitucionalidad, ya que ambos casos, para que la sentencia de la Suprema de Justicia tenga efectos generales tratándose de la impugnación de disposiciones también de carácter general, es preciso que la misma sea aprobada cuando menos por *ocho votos favorables*, lo que nos parece excesivo, pues el criterio de sujetar los efectos generales o *erga omnes* de un fallo

la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, número 13, en especial sobre la reforma judicial, México, 1995, pp. 114-117; Castro, Juventino V., *op. ult. cit.*, pp. 119-138.

78 Podemos mencionar de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere, en Austria, a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia a 60 diputados o el mismo número de senadores; en España a 50 diputados o 50 senadores; en Alemania a un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, a un décimo de los diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso a, reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. *Cfr.* Fix Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *cit.* nota anterior, pp. 115-117; Estrada Sámano, José Antonio, "La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial", en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, vol. 19, México, 1995, pp. 407-434.

del más alto tribunal de la República, a un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos frente a once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afectará la eficacia de ambas garantías constitucionales (artículos 105, fracciones I y II de la carta federal, así como 22 y 72 de la Ley Reglamentaria).

108. El ejemplo comparativo que conocemos se refiere a lo dispuesto respecto del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Carta Peruana de 1979, y del Tribunal Constitucional actual de la ley fundamental vigente de 1993, por las Leyes Reglamentarias de dichos organismos jurisdiccionales, de 19 de mayo de 1982 y 10 de enero de 1995, y que establecen una votación mínima de cinco y seis votos, respectivamente, para que puedan tener efectos generales las declaraciones de inconstitucionalidad, sistema que ha limitado seriamente la eficacia de dichos tribunales.<sup>79</sup>

109. Por lo contrario, por lo que respecta al juicio de amparo, la reforma constitucional de diciembre de 1994 no introdujo modificaciones sustanciales en el artículo 107 de la carta federal, sino algunos cambios que podemos considerar secundarios por lo que se refiere a la tramitación, que no consideramos útil analizar, pues sólo comentaremos brevemente los preceptos que adicionaron la fracción XVI de dicho artículo 107, que se refiere al cumplimiento de las sentencias que han otorgado la protección federal. En el primer párrafo de dicha norma fundamental se hizo la distinción entre el incumplimiento “inexcusable” y el “excusable”, por parte de la autoridad que debe cumplir el fallo, cuando insistiere en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir la sentencia respectiva, distinción que antes no existía.

110. Cuando el citado incumplimiento se considera por la Suprema Corte dentro de la primera categoría, la autoridad debe ser destituida de inmediato y consignada penalmente ante un juez federal. Si por el contrario, el más alto tribunal del país estima que la conducta de la autoridad remisa es “excusable”,

<sup>79</sup> Respecto de la escasa actuación de los mencionados tribunales constitucionales peruanos, *cfr.* Eguiguren Praeli, José, “Diez años de régimen constitucional en el Perú, 1980-1990, en *Los retos de la democracia insuficiente*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, pp. 66 y ss.; *Id.* “El Tribunal de Garantías Constitucionales, las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad”, en *Lecturas sobre temas constitucionales*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58; Valle Riestra, Javier, “El fracaso de la Constitución”, en *Lecturas constitucionales andinas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, pp. 20-23; Borea Odría, Alberto, *Las garantías constitucionales: habeas corpus y amparo*, Lima, Libros Peruanos, 1992, pp. 407-425; Abad Yupanqui, Samuel, “La jurisdicción constitucional en la Carta peruana de 1993; antecedentes, balances y perspectivas”, en *Una mirada a los tribunales constitucionales. Las experiencias recientes*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 192-198,-210-220; García Belaúnde, Domingo, “Garantías constitucionales en la Constitución peruana de 1993”, y Danós Ordóñez, Jorge, “Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional”, en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 253-264 y 283-296, respectivamente; Revoredo Marsano de Mur, Delia, en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. III*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 153-158.

la Suprema Corte debe requerir a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no cumple el fallo en dicho plazo, la Corte debe proceder en los términos antes señalados.

111. Se adicionaron dos nuevos párrafos a dicha fracción XVI del artículo 107 constitucional. En el primero (segundo de dicha fracción XVI), se consagra la tendencia que se inició con la reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo por reforma de 29 de diciembre de 1979, en la cual se admite que el quejoso puede solicitar al juez federal la ejecución del fallo protector mediante el pago de los daños y perjuicios que hubiese sufrido, y dicho juez, después de oír incidentalmente a las partes interesadas, debe resolver lo conducente, y si procede, la forma y cuantía de la restitución, y señalará un plazo para el debido acatamiento del fallo.<sup>80</sup> En efecto, en el nuevo precepto constitucional se dispone que la Suprema Corte, cuando la naturaleza del acto lo permite y una vez que hubiese determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Y también se faculta al quejoso para que solicite ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, también si la naturaleza del acto lo permite.

112. El último párrafo de la mencionada fracción XVI del artículo 107 constitucional, introduce la caducidad del procedimiento de cumplimiento de las sentencias protectoras de amparo, por la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada en dicho procedimiento, disposición que seguramente provocará polémica (véase *supra* párrafo 71).

113. Estas disposiciones sobre la ejecución de las sentencias protectoras de amparo, cumplimiento que ha constituido uno de los aspectos de mayor dificultad en la legislación de amparo mexicana, si se toma en cuenta que en numerosos ordenamientos es complicada la ejecución de fallos que condenan a las autoridades públicas, especialmente las administrativas (ya que las sentencias de amparo contra resoluciones judiciales son cumplidas normalmente por los jueces y tribunales contra las cuales se otorgó la protección).<sup>81</sup> Sin embargo, estas disposiciones todavía no han sido aplicadas debido a que el

<sup>80</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano en materia administrativa", en su libro *Ensayos sobre el juicio de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 323-325.

<sup>81</sup> Cfr. las reflexiones al respecto del tratadista español González Pérez, Jesús en su clásico estudio, "La inexecución de las sentencias administrativas", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 91-92, julio-diciembre de 1973, pp. 421-436, y recientemente en su libro *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2a. ed., con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro, México, Porrúa-UNAM, 1997, pp. 318-321.

artículo noveno transitorio, segundo párrafo, del decreto legislativo de 31 de diciembre de 1994, dispone en su párrafo segundo: “Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entraron en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales” (es decir, de la Ley de Amparo), que todavía no ha sido modificada para incorporar las citadas reformas constitucionales.

114. Sin embargo, aun cuando las reformas de 1995 no modificaron esencialmente la tramitación y conocimiento del juicio de amparo, no obstante de la nueva composición de la Suprema Corte de Justicia y el aumento considerable en el número y especialización de los Tribunales Colegiados y de los juzgados de distrito,<sup>82</sup> resulta conveniente señalar brevemente la competencia actual de los tribunales federales para conocer de los juicios de amparo.<sup>83</sup>

115. De manera muy sintética se puede señalar que la Suprema Corte de Justicia mexicana conoce por medio de su tribunal en pleno (formado actualmente por once magistrados, ver *supra* párrafo 101) del llamado recurso de revisión (en realidad de apelación) contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los juicios de amparo en los cuales se impugne la inconstitucionalidad de leyes, tanto federales como locales, así como de tratados internacionales, cuando en la propia revisión subsista la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 84, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción I, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de mayo de 1995).

116. También conoce el tribunal en pleno de la impugnación de las sentencias de los jueces de distrito pronunciados en los juicios de amparo en los cuales se controviertan, por afectación a los derechos de los particulares, los actos o leyes que invadan la esfera federal o local, respectivamente (artículos 84, fracciones I y II de la Ley de Amparo, y 10, fracciones I, inciso c, y III, de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

117. Compete además al tribunal en pleno el conocimiento del recurso de revisión contra las sentencias que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo de una sola instancia, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, o cuando se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la carta federal, dichos tribunales decidan u omitan

<sup>82</sup> En la actualidad funcionan 185 juzgados de distrito, especializados por materia en las ciudades de México, Toluca, Guadalajara y Monterrey; 96 Tribunales Colegiados de Circuito, especializados en las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Veracruz, y 40 tribunales unitarios, todos ellos distribuidos en 23 circuitos, Cfr. *Informe de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente a 1997.

<sup>83</sup> Cfr. Carpizo, Jorge; José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, “La jurisdicción constitucional en México”, en el libro coordinado por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 745-804.

decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en esos casos la materia del recurso a la resolución de las cuestiones constitucionales (artículos 107, fracción IX de la Constitución federal y 10, fracción II, de la Ley Orgánica).

118. Corresponde al mencionado Tribunal en Pleno el conocimiento y resolución de los juicios de amparo en revisión cuando ejerce la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII de la Constitución federal. Dicho precepto dispone en su parte conducente, de acuerdo con una ligera modificación introducida en la reforma de 31 de diciembre de 1994: “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” (artículo 10, fracción II, inciso c, de la Ley Orgánica).<sup>84</sup>

119. Con posterioridad a las reformas constitucionales y legales de 1995, debido a la sustancial disminución del número de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, se redujo el número de salas que anteriormente, de acuerdo con las reformas constitucionales de 1928 y 1934, eran cuatro divididas por materias y una supernumeraria (véase *supra* párrafo 86) a únicamente dos, también integradas por cinco magistrados y cuya competencia fue establecida por el tribunal en pleno en su acuerdo número 1/1995, publicado el 13 de febrero de dicho año, de tal manera que la primera sala conoce de amparos civiles y penales y la segunda de asuntos administrativos y laborales (artículo 15 de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

120. Sucintamente podemos señalar que las dos salas mencionadas de la Suprema Corte de Justicia conocen de los juicios de amparo en segunda instancia, interpuestos en las materias respectivas, contra las sentencias de los jueces de distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que subsista en el recurso la cuestión de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento expedido por el presidente de la República, por el gobernador de un estado o por el jefe de gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución federal o si en los fallos se establece la interpretación de un precepto de la misma en relación con dichos reglamentos. También están facultadas las salas de la Suprema Corte de Justicia en las respectivas materias, para decidir sobre los juicios de amparo en revisión en los cuales se impugnen las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en una sola ins-

<sup>84</sup> En el texto anterior de dicho precepto constitucional como el de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, se utilizaba la expresión menos precisa de “características especiales”, en lugar de la actual de “interés o trascendencia”.

tancia, cuando en ellas se hubiese decidido o se omita resolver sobre la inconstitucionalidad o interpretación directa de un precepto de la carta federal, con relación a los mencionados reglamentos (artículo 21, fracciones II, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

121. Las salas de la Suprema Corte de Justicia, según su materia, también poseen facultad de atracción (véase *supra* párrafos 93-94) para conocer de los juicios de amparo que en principio corresponden a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, no sólo en segunda instancia, como se expresó anteriormente, sino también en único grado (fracción V del artículo 107 constitucional),<sup>85</sup> cuando dichas salas estimen que por su “interés y trascendencia” así lo ameriten (artículo 21, fracciones II, inciso b, y III, inciso b) de la Ley Orgánica).

122. Un aspecto de gran significado es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de contradicciones entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo y 21, inciso VIII, de la Ley Orgánica). No se trata de decidir, para el efecto de unificar los criterios jurisprudenciales, sobre las tesis de los citados Tribunales Colegiados en cuestiones constitucionales, ya que como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (véase *supra* párrafo 117). Por el contrario, la resolución de contradicciones se refiere a la interpretación de disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local.

## IX. PERSPECTIVAS DEL JUICIO DE AMPARO MEXICANO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI

123. En estos ochenta años de evolución del juicio de amparo mexicano que hemos descrito de manera muy sintética y de manera superficial, tomando

<sup>85</sup> La parte final de dicho precepto fundamental dispone en su redacción actual: “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 (uni-instanciales), que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”

como fecha de partida la promulgación de la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, se puede afirmar que nuestro instrumento procesal más importante se ha perfeccionado de manera paulatina por conducto de las reformas constitucionales y legales a que nos hemos referido con anterioridad, ya que dichos cambios fueron inspirados en su gran parte por el desarrollo de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual participó directa o indirectamente en las modificaciones de 1951, 1968 y 1988, pero no así en las primeras de 1928 y 1934, y en las últimas de 1995.

124. No obstante que el camino recorrido ha sido intenso, todavía nos falta bastante por avanzar, si se toma en consideración que el derecho de amparo mexicano es bastante complejo, pues ha rebasado ampliamente los objetivos iniciales que motivaron su consagración definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857 (con los antecedentes de la Constitución Yucateca de 1841 y el Acta de Reformas de 1847, a la carta federal de 1824). En efecto, los creadores del amparo pretendieron establecer un procedimiento constitucional para la protección de los derechos humanos (garantías individuales), contra leyes o actos de cualquier autoridad. Estaba muy lejos de su objetivo establecer un control de la legalidad de las resoluciones judiciales y de los actos administrativos en todo el país. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, a partir de su decisión de 29 de abril de 1869 en el caso Miguel Vega, admitió la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales aun cuando en ellas se discutiera la aplicación de disposiciones legales ordinarias, inclusive contra el texto expreso del artículo 8o. de la Ley de Amparo de 20 de enero de ese mismo año, que prohibía expresamente interponer el juicio de amparo contra resoluciones judiciales.<sup>86</sup>

125. Se incorporó desde entonces el recurso de casación federal dentro del juicio de amparo, con lo cual se concentraron todos los asuntos judiciales del país en la Suprema Corte de Justicia, por conducto de un sector del amparo que ha sido calificado como “amparo casación”.<sup>87</sup> En el texto original del artículo 107 de la Constitución federal de 1917, como hemos visto con anterioridad (véase *supra* párrafos 6-7), además de haberse reconocido expresa-

<sup>86</sup> La importancia de esta resolución de 29 de abril de 1869 fue comentada tanto por tratadistas clásicos como contemporáneos, y entre ellos podemos citar a Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre estos recursos constitucionales*, aparecido primeramente en México, Imprenta de F. Díaz de León, 1881. Edición de 1896, México, Imprenta de J.J. Terrazas, pp. 132-135. Moreno Cora, Silvestre, *Tratado el juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales*, México, Tipográfica La Europea, 1902, pp. 782-783; Carrillo Flores, Antonio, “Reflexiones con motivo del sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia”, en su libro, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 119-121.

<sup>87</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *cit. supra* nota 16, pp. 197-234.

mente la procedencia del amparo judicial en el artículo 14 constitucional se estableció el amparo de una sola instancia, contra las sentencias definitivas de todos los tribunales del país (y en las reformas de 1988, se extendió también a las resoluciones que ponen fin al juicio), si bien algunas otras decisiones judiciales se conservan todavía dentro del amparo de doble instancia.

126. Dicho amparo judicial o amparo casación se ha extendido no sólo numéricamente sino también en su materia, si se toma en cuenta que al crearse la Sala del Trabajo en la reforma constitucional de 1934, se introdujo el amparo judicial contra las decisiones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, calificadas como “laudos”;<sup>88</sup> en 1968 se estableció el amparo de una sola instancia contra las resoluciones de los tribunales administrativos con autonomía para dictar sus fallos, los que han crecido sustancialmente a partir del modelo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal creado en 1971, y ha extendido por numerosas entidades federativas.<sup>89</sup> Finalmente, también se incorporó la materia agraria al sector del amparo judicial, por reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, y las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios de febrero del mismo año, ordenamientos que crearon los tribunales federales agrarios, integrados por el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios distribuidos en diversas regiones del país.<sup>90</sup>

127. Además del amparo casación, podemos afirmar que el juicio de amparo mexicano ha incorporado varios instrumentos procesales que en otros ordenamientos, inclusive los latinoamericanos, se regulan de manera independiente al derecho de amparo en sentido estricto. En efecto, desde sus inicios ha formado parte de esta institución, lo que en los restantes ordenamientos latinoamericanos se conoce con el nombre de *habeas corpus* o “exhibición personal”, que de acuerdo con sus antecedentes ingleses tutela los derechos de libertad e integridad personal contra las afectaciones realizadas esencialmente por autoridades administrativas (policía y ministerio público) y que hemos

<sup>88</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia de trabajo”, en su libro mencionado en la nota anterior, pp. 305-307.

<sup>89</sup> Cfr. el extenso análisis que sobre estos tribunales realiza González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit. supra nota 81, pp. 349-1153; Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 155-279; Id., *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, pp. 157-242.

<sup>90</sup> Cfr. Guerra Aguilera, José Carlos, *Ley Agraria. Sección procesal comentada*, México, Editorial Pac, 1992; García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993; Id. *Justicia agraria*, Impresos Chávez, 1995; Ponce de León Armenta, Luis, *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa, 1996.

calificado como “amparo *habeas corpus*” o “amparo de la libertad personal”.<sup>91</sup>

128. También forma parte del derecho de amparo mexicano la impugnación de las disposiciones legislativas (leyes, reglamentos y tratados internacionales) que se consideran inconstitucionales, por conducto del llamado “amparo contra leyes”, que comprende tanto el ataque directo de las normas mencionadas (acción de inconstitucionalidad), como su reclamación por medio de una sentencia judicial, en la que la cuestión de inconstitucionalidad constituye un aspecto incidental respecto del fondo (recurso de inconstitucionalidad).<sup>92</sup>

129. Un sector peculiar de nuestro derecho de amparo lo ha sido el que se estableció por medio de la reforma constitucional de 1962 al artículo 107, fracción II, de la carta federal y de varias modificaciones a la Ley de Amparo que entraron en vigor el 5 de febrero de 1963, con el objeto de introducir un régimen tutelar a los derechos de los campesinos sujetos a la reforma agraria (ejidatarios, comuneros y sus respectivos núcleos de población), otorgándoles ventajas procesales frente a las autoridades federales agrarias, pero a los propietarios agrícolas, inclusive los pequeños, se les aplicaban las disposiciones relativas al amparo administrativo. Por este motivo, este sector se calificó como “amparo social agrario”. Con un criterio demagógico, ya que no existía un motivo razonable para hacerlo, en las reformas promulgadas el 28 de mayo de 1976 se dividió la Ley de Amparo en dos libros, que antes no existían, el primero sobre el amparo en general y el segundo, de muy pocos artículos, que comprende el citado amparo agrario, por lo que esa separación era y es desproporcionada.<sup>93</sup> Con motivo de las reformas sustanciales al artículo 27 constitucional en enero de 1992, que incluyeron la creación de los tribunales federales agrarios (véase *supra* párrafo 126), el procedimiento de doble instancia en materia agraria ha quedado reducido a su mínima expresión.

130. Finalmente todavía subsiste, aun cuando cada vez reducido, un aspecto del derecho de amparo, que se puede calificar como “amparo de lo contencioso administrativo”, y que consiste en la impugnación por medio del procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas federales o locales que no admiten ser combatidas ante los Tribunales

<sup>91</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Cívitas-UNAM, 1982, pp. 121-126.

<sup>92</sup> Cfr. Azuela Rivera, Mariano, “Aportación al estudio del amparo contra leyes”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, 1957, pp. 7-43; Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes”, en su obra *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 167-194; Aguilar Álvarez y de Alba, Ernesto, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989.

<sup>93</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia agraria”, en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit. *supra* nota 16, pp. 271-294.

de lo Contencioso Administrativo (que incluyen también al Tribunal Fiscal de la Federación), pero con la ampliación de dichos tribunales (véase *supra* párrafo 125), es cada vez más reducido este tipo de amparo, ya que la mayoría de los actos y resoluciones de la administración pública, primero se combaten ante los referidos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y una vez resueltos por éstos, se puede interponer el amparo de una sola instancia, o judicial.<sup>94</sup>

131. Podemos entonces considerar que bajo la apariencia de una institución unitaria, pero con dos procedimientos diversos (amparo de una sola o de doble instancia), el amparo mexicano comprende cinco instrumentos diversos; *a*) amparo *habeas corpus* o de la libertad; *b*) amparo contra leyes, *c*) amparo judicial o amparo casación; *d*) amparo de lo contencioso administrativo, y, *e*) amparo social agrario. Los tres primeros sectores han conservado y acrecentado su trascendencia, pero los dos últimos tienden a desaparecer, como se ha dicho.<sup>95</sup>

132. Pero además de la complejidad procesal anterior, existe otra división que también se ha acentuado en los últimos años, en particular con posterioridad a las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995 (véase *supra* párrafos 78 y 102), es decir la separación entre el control de la *legalidad* y de la *constitucionalidad* en el juicio de amparo, pues en tanto que el amparo contra actos o disposiciones directamente inconstitucionales se confirió a la Suprema Corte de Justicia, la impugnación de actos o resoluciones en los cuales se apliquen disposiciones legales ordinarias, se trasladó a los Tribunales Colegiados de Circuito.

133. Todas estas combinaciones son muy complejas, ya que tanto el artículo 107 constitucional como la Ley de Amparo que las desarrollan no han logrado delimitar todos estos sectores, que se complican con la actual separación de los controles constitucionalidad y de legalidad. El juicio de amparo mexicano sirvió de inspiración de numerosas normas constitucionales y legales de otros ordenamientos latinoamericanos e inclusive de España,<sup>96</sup> así como de algunos

94 El ilustre jurista mexicano Carrillo Flores, Antonio, en su obra clásica *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa, 1939, pp. 239-253, 6y lo reitera en su estudio posterior, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 233-250, señaló la conveniencia de sustraer la impugnación directa de los actos y resoluciones administrativas de los jueces de amparo y someterlas primeramente a los tribunales especializados, lo que ya se está realizando.

95 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit. *supra* nota 16, pp. 30-47.

96 Regulan el derecho, acción o recurso de amparo, los ordenamientos constitucionales y legales de Argentina (tanto en el ámbito nacional como de las provincias); Bolivia; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; España; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Uruguay, y Venezuela. Además existen otros instrumentos similares, tales como el mandamiento de amparo (*mandado de segurança*) del Brasil, el recurso de protección de Chile y la acción de tutela colombiana. Cfr. Entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías de los derechos, Control judicial, amparo, Ombudsman", en la obra

instrumentos internacionales,<sup>97</sup> pero únicamente en cuanto a la protección específica de los derechos humanos, por medio de un procedimiento sencillo y breve, y generalmente se excluye la tutela de la libertad y la integridad personal por medio del *habeas corpus*. Sin embargo, se ha producido la paradoja de que nuestra legislación se ha quedado rezagada especialmente en cuanto al amparo en estricto sentido, al que hemos entrelazado con otros instrumentos, incluyendo la casación, que lo han debilitado si lo comparamos con otros instrumentos similares iberoamericanos, inclusive con el mismo nombre, y también en el ámbito internacional.<sup>98</sup>

134. Podemos plantearnos la interrogación sobre lo que se pueda hacer para perfeccionar el derecho de amparo mexicano, especialmente en su función esencial y original de protección de los derechos humanos frente a los actos o disposiciones legislativas de cualquier autoridad, y también por lo que respecta a sectores sociales que se encuentran en situación de preeminencia, y que pueden afectar los derechos de la persona humana, en ocasiones con más fuerza que las autoridades públicas. Nuestro ordenamiento actual, tanto en su regulación constitucional como reglamentaria no es satisfactorio. ¿Sería necesario, entonces, una nueva legislación de amparo? Creemos que ya resulta indispensable, pero es necesario meditar cuidadosamente su redacción.

135. En 1995 circuló un anteproyecto que nos pareció respondía a la necesidad de depurar el texto actual de la Ley de Amparo que se encuentra bastante desordenado debido a las numerosas reformas que ha experimentado, algunas de ellas con graves defectos de técnica legislativa. Además, dicho anteproyecto incorporó varias tesis jurisprudenciales importantes de la Suprema Corte de Justicia. Pero con todos sus aciertos consideramos que respondió más al modelo de los textos refundidos europeos, que a la nueva legislación que debe elaborarse.

136. En nuestra opinión, una Ley de Amparo que pueda considerarse auténticamente novedosa, debe partir del supuesto de que el derecho de amparo no constituye una institución unitaria, sino la reunión de varios instrumentos

dirigida por Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, *El derecho público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBV-Civitas, 1997, pp. 604-610.

<sup>97</sup> Tales como los artículos XVIII y 80., respectivamente, de las Declaraciones, Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de Universal de los Derechos del Hombre, aprobadas en mayo y diciembre de 1948, así como los artículos 2o. fracción III, y 25, también respectivamente, del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, de 1966 y 1969. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones internacionales*, cit. supra nota 91, pp. 28-29.

<sup>98</sup> Cfr. 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, pp. 253-302.

procesales, que no obstante recibir una misma denominación, tienen propósitos diversos. De acuerdo con las breves reflexiones que hemos hecho anteriormente y con apoyo en la realidad actual del amparo mexicano, ese nuevo ordenamiento debe separar los diversos sectores, pero concentrando en una parte común los lineamientos generales del procedimiento. Si examinamos con cuidado nuestra ley actual, aun cuando en forma poco precisa y con lenguaje confuso, establece algunas reglas diferenciales, pero no las suficientes.

137. El primero de los instrumentos que abarca nuestro derecho de amparo es el *habeas corpus*, que tradicionalmente tutela la libertad e integridad personales. Este sector se puede calificar, y así lo hemos expresado anteriormente, como “*amparo de la libertad*” (véase *supra* párrafo 131). La ley de la materia establece algunos lineamientos peculiares, cuando se trata de actos que importen el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o algunos de actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal.<sup>99</sup>

138. En estos supuestos, el juicio de amparo puede interponerse por cualquier persona en nombre del afectado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aun cuando el promovente sea menor de edad. El juez está provisto de amplias facultades de investigación y dirección del proceso, con la atribución de dictar las medidas necesarias para lograr la comparecencia del presunto agraviado (presentación del detenido, según la terminología tradicional del *habeas corpus*), después de resolver la medida cautelar denominada “suspensión del acto reclamado”, la que debe otorgarse de oficio con excepción de la privación de la libertad que debe solicitarse expresamente (artículos 17, 18 y 123, fracción I, de la Ley de Amparo).

139. El ejercicio de la acción procesal no está sujeta a plazo preclusivo, sino que puede hacerse valer en cualquier tiempo (artículo 22, fracción II) e inclusive a cualquier hora del día o de la noche (artículo 23, segundo párrafo de la citada Ley de Amparo).

140. La demanda puede formularse por comparecencia, es decir, oralmente, y en los casos urgentes (artículo 117) inclusive por telégrafo (medio de comunicación que actualmente ha sido superado por otros instrumentos como el telefax), pero debe ser ratificada dentro de los tres días siguientes (artículos 113 y 119), y para hacer más fácil su interposición es posible presentar la

<sup>99</sup> Dicho precepto, además de restringir la pena de muerte a delitos muy graves (pena que por otra parte ha sido suprimida totalmente en los códigos penales mexicanos), se refiere a conductas de autoridad que afectan la integridad personal, como las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. *Cfr.* Castro, Juventino, V., *Garantías y amparo*, cit. *supra* nota 68, pp. 59-61; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit.

demanda no sólo ante el juez federal, quien generalmente reside en la capital de la entidad federativa o en la ciudad de México, sino también ante el juez local de primera instancia, o en su defecto ante cualquier funcionario judicial del lugar en el cual se pretende ejecutar el acto que se reclama. Los citados jueces locales están facultados para detener provisionalmente la ejecución del acto lesivo de la libertad o de la integridad del afectado, y deben remitir el expediente al juez federal respectivo, el que debe continuare el procedimiento (artículos 38, 39 y 40). Como puede observarse de la breve descripción anterior, se han consignado los lineamientos básicos del *habeas corpus* o exhibición personal, pero se encuentran dispersos, y además es preciso incorporar otros adelantos que se han desarrollado en los ordenamientos latinoamericanos.<sup>100</sup>

141. En segundo lugar, nuestra ley reglamentaria no regula específicamente el *derecho de amparo* en sentido propio, es decir como se entiende en los ordenamientos iberoamericanos antes mencionados, que se inspiraron en la institución original mexicana (véase *supra* párrafo 133), es decir, como el procedimiento sencillo y breve para proteger los derechos humanos de los gobernados, con exclusión de la libertad e integridad personales tutelados por el *habeas corpus*.<sup>101</sup>

142. Debido a la mezcla con otros instrumentos, especialmente los que protegen la legalidad, no se precisa en nuestra ley reglamentaria la protección directa de los derechos humanos, individuales y sociales, consagrados por nuestra carta federal, pues si bien existen disposiciones expresas sobre el amparo contra leyes, no se regula en forma específica el amparo que se promueve respecto de la conducta (actos u omisiones) de las autoridades públicas que violan dichos derechos fundamentales, y sólo en forma indirecta se establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento en segunda instancia de los recursos de revisión promovidos contra las sentencias de los jueces de distrito o de los Tribunales Colegiados cuando decidan sobre la *interpretación directa de un precepto de la Constitución* (artículos 84, fracciones I, inciso a, y II, de la Ley de Amparo, y 21, fracciones II y III, en ambos casos, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo conocimiento corresponde a las salas de la Suprema Corte).

<sup>100</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, cit. *supra* nota 91, pp. 61-77; *Id.*, "La protección jurídica y procesal de los derechos humanos en los regímenes constitucionales latinoamericanos", en la obra *Los derechos humanos en América*, Valladolid, España, Cortes de Castilla y León, 1994, pp. 280-282.

<sup>101</sup> La bibliografía es muy amplia, en los países que consagran el amparo, pero nos limitamos a citar a Brewer Carías, Allan R., *El amparo a los derechos humanos y a las libertades constitucionales. (Una aproximación comparativa)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1993.

143. En tal virtud es necesario introducir en nuestra futura ley reglamentaria un título en cual se establezcan las reglas específicas para el derecho de amparo propiamente dicho, que tiene carácter de garantía constitucional y no únicamente de legalidad, pero también incorporándole los ostensibles adelantos de otros ordenamientos similares, y muy brevemente haremos referencia a tres instituciones que se han incorporado dentro de la protección que corresponde al derecho de amparo latinoamericano: a) los intereses (en realidad derechos), difusos y trascendentales; b) los establecidos en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, y c) la conducta de los grupos sociales o económicos que pueden lesionar los derechos humanos.

144. a) Por lo que respecta a los llamados *intereses (derechos) difusos o transpersonales*, éstos son el producto de la tecnología y del desarrollo económico contemporáneos, ya que se trata de actividades de las autoridades públicas o de sectores económicos y sociales que se encuentran en situación de predominio, que afectan a personas indeterminadas pertenecientes a grupos no organizados, y que por su dispersión en amplios sectores sociales, no están en posibilidad de reclamar directamente las violaciones que sufren. En este sector pueden situarse las conductas de los organismos del Estado y de las mencionadas organizaciones económicas y sociales que se refieren a la prestación de bienes y servicios; al medio ambiente; a las obras urbanísticas; a los monumentos históricos o artísticos, y a otras actividades similares.

145. En numerosos ordenamientos se han establecido medios de protección de estos derechos difusos o transpersonales, debido a las profundos estudios que se han hecho sobre este importante sector,<sup>102</sup> pero en nuestro país estamos bastante rezagados en esta materia, pues en el único sector en el cual se han establecido instrumentos protectores de carácter no jurisdiccional, es en el campo de la prestación de bienes y servicios para tutelar a los consumidores, especialmente los de escasos recursos, por conducto de la Procuraduría Federal

102 Destacan en este campo dos eventos académicos de particular relieve, efectuados, el primero en la ciudad de Pavía, Italia, los días 11 y 12 de junio de 1974, cuyos trabajos se publicaron en el volumen intitulado *Le azioni a tutela di interesse collettivi*, Padova, Cedam, 1976; con acento en el análisis en las diversas ramas procesales, es decir, en las materias administrativas, civil y penal, y el segundo con los estudios discutidos en el III Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Comparado realizado en la Universidad de Salerno los días 22-25 de mayo de 1975, que fueron publicados en la obra *La tutela degli interessi diffusi in diritto comparato, con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, Giuffrè, 1976. A los anteriores debe agregarse el estudio relativo a "La protección de los intereses difusos, fragmentarios y colectivos en el proceso civil" (*Der Schutz diffuser kollektiver Interessen in Zivilprozess*), presentado en el VII Congreso Internacional de Derecho Procesal efectuado en Würzburg, República Federal de Alemania, y cuya ponencia general estuvo a cargo de los profesores Mauro Cappelletti y Brian Garth. Este trabajo apareció en la obra colectiva editada por Walter J. Habscheid, *Effektiver Rechtsschutz und Verfassungsmässige Ordnung-Efectivnes of Judicial Protection and Constitutional Order*, Bielefeld, Gieseking Verlag, 1984.

de Consumidor, y si bien ésta realiza una labor predominantemente de asesoría jurídica y conciliatoria, que en ocasiones puede llegar al arbitraje, todavía predomina la protección individual, aun cuando algunas de sus funciones también se dirigen a la tutela del sector indeterminado de los propios consumidores.<sup>103</sup>

146. Pero en materia procesal, y especialmente con relación al juicio de amparo se ha avanzado muy poco en nuestro país, si hacemos un examen comparativo inclusive respecto de las legislaciones latinoamericanas, ya que en las más recientes constituciones de nuestra región se observa la tendencia creciente a consagrar la tutela de este tipo de derechos. Sin la pretensión de hacer un análisis de esta institución que es sumamente compleja, podemos afirmar que por medio de algunas instituciones procesales como las que se iniciaron en los Estados Unidos e Inglaterra, por medio de las llamadas *class* o *public interest action*, o *relator actions*, respectivamente,<sup>104</sup> y en algunas de las recientes constituciones latinoamericanas, entre las que destacan la brasileña de 1988,<sup>105</sup> y la colombiana de 1991,<sup>106</sup> ambas por conducto de las “acciones populares”. También ha trascendido al proceso civil en los artículos 53 y 194 del Anteproyecto de Código Modelo para América Latina redactado por los destacados procesalistas uruguayos Adolfo Gelsi Bidart y Enrique Vés-covi.<sup>107</sup>

147. Estos preceptos fueron acogidos y forman parte del Código General del Proceso, promulgado el 18 de octubre de 1988 por el Congreso de Uru-

<sup>103</sup> Cfr. entre otros, Ovalle Favela, José, *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor* (de diciembre de 1992), 2a. ed., México, McGraw-Hill, 1995.

<sup>104</sup> Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, “Class Action. Una solución al problema de acceso a la justicia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 58, enero-abril de 1987, pp. 147-165; Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997, pp. 123-206.

<sup>105</sup> Cfr. Barbosa Moreira, José Carlos, “Legitimación para la defensa de los intereses difusos”, en la obra *XI Congreso Nacional de Derecho Procesal*, La Plata, Argentina, 1981, t. II, pp. 1240-1288; Neves, Celso, “Legitimação processual e a nova Constituição”, en *Revista de Processo*, núm., 56, Sao Paulo, octubre-diciembre de 1989, pp. 1-40; Silva, José Afonso da, “Garantías dos direitos colectivos, sociales e políticos”, en su libro, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9a. ed., 3a. reimpresión, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, pp.400-408.

<sup>106</sup> Cfr. entre otros, SÁCHICA, Luis Carlos, *Nuevo Derecho Constitucional Colombiano*, 10a. ed., Santafé de Bogotá, 1992, pp. 213-221.

<sup>107</sup> En el citado artículo 53 se dispone: “En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos, y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, están legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el ministerio público, cualquier interesado y las instituciones y asociaciones que a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido”. A su vez, el artículo 194 establece: “Efectos de cosa juzgada en procesos promovidos en representación de los intereses difusos. La sentencia dictada en procesos promovido en defensa de intereses difusos (artículo 53) tendrá eficacia *erga omnes*, salvo si fuera absolutoria por defectos de pruebas, en cuyo caso podrá volver a plantearse la cuestión en otro proceso, por otro legitimado”, anteproyecto publicado en Montevideo, 1988, pp. 98-99, 136-137, respectivamente.

guay, como el ordenamiento procesal más reciente y moderno de Latinoamérica. Los citados preceptos, antes transcritos del Anteproyecto (artículos 53 y 194), se transformaron casi literalmente en los artículos 42 y 220 del citado Código Uruguayo.<sup>108</sup> Con independencia de las acciones populares, que no requieren de interés jurídico para promoverse, en los demás supuestos, se ha realizado una transformación de los principios tradicionales del propio interés jurídico y de la legitimación procesal, de tal manera que se confiera al Ministerio Público, a asociaciones civiles y a personas individuales la posibilidad de acudir ante los tribunales para la defensa de los derechos colectivos de los sectores sociales indeterminados que resultan lesionados, y las sentencias que se pronuncien en dichos procesos cuando acogen la pretensión, tienen efectos generales, pues benefician a todos los afectados.

148. b) Existe en los ordenamientos latinoamericanos la tendencia cada vez más vigorosa hacia *la tutela de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales por medio del amparo*, en ocasiones por disposición expresa y otras como expresión de la jurisprudencia de los tribunales respectivos. Nos limitaremos a mencionar algunos ejemplos, sin pretender abarcar todas las hipótesis, todo ello como una manifestación de la preeminencia que ha adquirido el derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones más recientes de Latinoamérica.<sup>109</sup>

149. De manera directa dicha protección se ha establecido en la reforma a la Carta de Costa Rica de 1949, por decreto legislativo promulgado el 18 de agosto de 1989, que modificó los artículos 10 y 48 constitucionales. El primero de los citados preceptos creó una Sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia y en el segundo se establece que: “Toda persona tiene el derecho al recurso de *habeas corpus* para garantizar su libertad e integridad personal y al *recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de otros derechos establecidos en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la República*. Ambos recursos serán de com-

108 Cfr. Vescovi, Enrique, *Manual de derecho procesal actualizado según el Código General del Proceso*, Montevideo, Ediciones Idea, 1991.

109 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra *El mundo moderno de los derechos humanos. Ensayos en honor de Thomas Buergenthal*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 159-207.

petencia de la Sala indicada en el artículo 10.”<sup>110</sup> Dicha sala constitucional ha realizado en forma muy amplia la aplicación directa, en su nutrida jurisprudencia, de los citados tratados internacionales de derechos humanos, no obstante los escasos años que tiene de funcionamiento.<sup>111</sup>

150. En otros ordenamientos constitucionales no existe una norma similar que establezca la aplicación directa de los tratados internacionales de derechos humanos por conducto del derecho de amparo, pero debido a la primacía de dichos tratados sobre el derecho interno, los tribunales respectivos, generalmente especializados en la solución de conflictos constitucionales, han hecho aplicación en numerosas ocasiones del derecho internacional de derechos humanos. Sólo como ejemplo podemos mencionar a la Corte Constitucional colombiana la que ha invocado con frecuencia los derechos establecidos en los citados tratados internacionales que han sido ratificados por ese país, al resolver las “acciones de tutela”, que es una institución similar al derecho de amparo (véase *supra* párrafo 133).<sup>112</sup>

151. Esta situación es clara en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución argentina de 1853-1860, reformada el 22 de agosto de 1994. En la primera parte de dicho precepto (que es bastante extenso y se refiere a las facultades legislativas del Congreso Nacional), se dispone la naturaleza superior de los tratados internacionales de carácter general y los concordatos, pero otorga *supremacía constitucional* a algunos instrumentos sobre humanos al señalar de manera expresa:

*en las condiciones de su vigencia tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo de la primera parte la Constitución (que se refiere a los derechos fundamentales) y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocida. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de las Cámaras.*<sup>113</sup>

110 Tanto el derecho de amparo, como los demás instrumentos de control constitucional fueron regulados por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de 11 de octubre de 1989, y al llamado “recurso de amparo”, se refieren los artículos 29 a 65.

111 Cfr. Hernández Valle, Rubén, *La tutela de los derechos fundamentales*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990, pp. 144-145. *Id. Derecho procesal constitucional*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1995, pp. 189-276.

112 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “amparo y tutela”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1996, México, 1997, pp. 61-92; Charry, J.M., *La acción de tutela*, reimpresión, Bogotá, Temis, 1992; Rey Cantor, Ernesto, *La Constitución Política de Colombia*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Ciencia y Derecho, 1992, pp. 233-255; Arenas Salazar, Jorge, *La tutela. Una “acción humanitaria”*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1993; Monroy Torres, Marcía y Álvarez Rojas, Fernando, *La acción de tutela*, Bogotá, Juris Editores, 1993.

113 Los instrumentos internacionales enumerados por el citado precepto de la Constitución argentina son los siguientes: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre

152. En la parte relativa del artículo 43 de la propia carta federal argentina, reformado en 1994, y que introdujo a la acción de amparo (consagrada anteriormente por la doctrina y la jurisprudencia),<sup>114</sup> dispone en su parte conducente:

Toda persona puede interponer *acción expedita y rápida de amparo*, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocida por esta Constitución, *un tratado* o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva...<sup>115</sup>

153. En el ordenamiento constitucional mexicano no se ha iniciado todavía un desarrollo similar, puesto que conserva el criterio tradicional sobre la jerarquía de los tratados internacionales que se inspira en el artículo IV de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787, es decir que los mismos, una vez aprobados por el senado adquieren la naturaleza de leyes federales, las que no pueden contrariar las normas de la carta fundamental, ya que el artículo 133 de la Constitución mexicana es una traducción casi literal del precepto norteamericano citado.<sup>116</sup>

154. Sin embargo, una interpretación progresiva, particularmente en el campo del derecho internacional de los derechos humanos,<sup>117</sup> puede conducir, aun sin modificar dicho precepto, hacia la incorporación de los derechos consa-

Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación sobre la Mujer; la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, y la Convención sobre Derechos del Niño. Cfr. Sagües, Néstor Pedro, *La Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994*, Astrea, Buenos Aires, 1994, pp. 71-72; Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1995, pp. 99-107.

<sup>114</sup> Cfr. entre otros, ya que la bibliografía es muy amplia, Sagües, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, t. 3, *Acción de Amparo*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1995.

<sup>115</sup> Cfr. Sagües, Néstor Pedro, *op. ult. cit.*, pp. 664-687; Seisdedos, Felipe, "Amparo, *habeas data* y *habeas corpus* en la reforma de 1994", en la obra *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, t. I, pp. 428-445.

<sup>116</sup> El mencionado artículo 133 de la carta federal, dispone en su parte conducente: "La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y *todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado*, serán la Ley Suprema de toda la Unión..." Cfr. entre otros, Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en su libro *Estudios constitucionales*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1996, pp. 22-24.

<sup>117</sup> Una corriente doctrinal cada vez más vigorosa sostiene, a nuestro modo de ver certeramente, que dicho derecho internacional de los derechos humanos debe interpretarse, desarrollarse y aplicarse progresivamente. Cfr. Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

grados por los tratados internacionales ratificados por nuestro país, en los términos del citado artículo 133 de la carta fundamental, como parte de los preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales, cuando no los limiten o contradigan, sino por el contrario los complementen o desarrollen, con mayor razón si se considera que los tratados internacionales generales (y especialmente los de los derechos humanos), si no se oponen a la carta federal forman parte, según este mismo precepto, de la ley suprema de la Unión.<sup>118</sup>

155. El Estado mexicano, a partir de mayo de 1981 ha ratificado de manera paulatina los tratados de derechos humanos de mayor trascendencia, entre ellos los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>119</sup> y por tanto, se ha incorporado a nuestro derecho interno una gama muy amplia de derechos fundamentales que enriquecen y perfeccionan los establecidos por nuestra carta federal. En esas condiciones coincidimos con las reflexiones del destacado jurista mexicano Antonio Carrillo Flores, en cuanto sostuvo que en esas condiciones era procedente el juicio de amparo para proteger dichos derechos establecidos por los citados tratados internacionales,<sup>120</sup> por el contrario, disentimos de la opinión del no menos ameritado jurisconsulto Antonio Martínez Báez, quien afirmó que los derechos humanos consagrados por tratados sólo podían protegerse por los organismos internacionales, pues el amparo mexicano sólo tutelaba los consagrados por la Constitución federal.<sup>121</sup>

156. Desafortunadamente se advierte la ausencia del análisis de esta materia en la doctrina mexicana, lo que se ha reflejado en la incertidumbre sobre la procedencia de nuestro juicio de amparo, que a nuestro modo de ver es muy clara, para proteger los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, y por ello no tenemos conocimiento de que se hubiesen planteado y mucho menos resuelto juicios de amparo contra la violación de los propios derechos de carácter internacional, pero incorporados a nuestro derecho interno.

157. Sin embargo, existe la protección de los derechos humanos de fuente internacional, por conducto de los organismos no jurisdiccionales inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, y que en nuestro país, de acuerdo

118 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos", *cit. supra* nota 98, p. 294.

119 Varios autores, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981.

120 En su libro, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, *cit. supra* nota 48, p. 248.

121 "Correlación entre la Constitución y los Pactos de las Naciones Unidas", en la obra *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, *cit. supra* nota 119, pp. 26-29.

con la reforma constitucional de 27 de enero de 1992, que introdujo el apartado B del artículo 102 de la carta federal,<sup>122</sup> reciben el nombre de *comisiones de derechos humanos*, de las cuales funcionan 33 en todo el ámbito de la República, una en cada uno de los estados, en el Distrito Federal y la Comisión Nacional. Dicho precepto fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada el 29 de junio de 1992,<sup>123</sup> y por las restantes leyes reglamentarias de carácter local.<sup>124</sup>

158. Al hacer refeencia el citado precepto constitucional, a “los derechos que consagra el ordenamiento jurídico nacional” (si bien no es una expresión muy precisa), al no señalar de manera exclusiva los derechos consagrados en la carta federal, la tutela se extiende de manera implícita también a los derechos establecidos en los tratados internacionales, pues como se ha señalado anteriormente, al ser aprobados por el senado federal, forman parte de nuestro derecho interno, (véase *supra párrafos* 153-154). El artículo primero del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dispone de manera terminante que la tutela se extiende a los: “derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los *instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado*”.<sup>125</sup>

159. c) El tercer aspecto que debe examinarse en cuanto a la esfera protectora de nuestra máxima institución procesal, es el relativo a las *violaciones de los derechos humanos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico por parte de grupos sociales y económicos, que no tienen el carácter de autoridad pública, pero que por su situación de predominio, en ocasiones*

122 La parte relativa del citado precepto constitucional dispone: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán *organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano*, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.” Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993; Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 45-119; *Id. Temas y tópicos de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 29-60.

123 Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 27-73.

124 Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Compilación de leyes de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

125 En el artículo 6o. del citado Reglamento Interno, se precisa este concepto, en cuanto expresa: “Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.”

*lesionan en forma grave los propios derechos*. Esta situación se hace más evidente en los últimos años, durante los cuales, y de acuerdo con una tendencia general en el mundo, se han privatizado numerosos servicios públicos, que anteriormente eran prestados por el Estado.<sup>126</sup>

160. Este desarrollo se inició en el clásico fallo de la Corte Suprema Argentina en el caso “Samuel Kot”, resuelto el 5 de septiembre de 1958, en el cual consideró que la acción de amparo, que no estaba regulada entonces en la Constitución Federal, sino que había sido considerada por la misma Corte como una garantía constitucional implícita (en el caso anterior “Ángel Siri”, según su sentencia de 27 de diciembre de 1957), procedía no sólo respecto de la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades públicas (dentro de las cuales se incluían los organismos descentralizados), sino también cuando dicha violación procedía de “particulares”, aun cuando se trataba en realidad de grupos sociales o económicos en situación de predominio, es decir, de grupos de presión. En efecto, en el citado caso Kot, la protección se otorgó a un empresario cuyo establecimiento fue ocupado ilegalmente por un sindicato de trabajadores. Sobre este aspecto se desarrolló una jurisprudencia muy dinámica en los años anteriores a la dictadura militar de los años sesenta.<sup>127</sup> Si bien la Ley Nacional sobre acción de amparo, de 18 de octubre de 1966, expedida durante el gobierno militar, restringió la procedencia de esta institución exclusivamente a la conducta de las autoridades públicas, y además introdujo otras limitaciones que la doctrina consideró indebidas,<sup>128</sup> al poco tiempo esta ley federal fue completada por el llamado “juicio sumarísimo”, regulado por el artículo 321 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación de 20 de septiembre de 1967, en vigor el primero

<sup>126</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, V, México, mayo-agosto de 1987, pp. 357-388.

<sup>127</sup> Es muy amplia la bibliografía sobre este desarrollo jurisprudencial, por lo que nos limitaremos a señalar algunos estudios significativos: Linares Quintana, Segundo V., “Modificación de la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el amparo de la libertad”, en *La Ley*, Buenos Aires 7 de marzo de 1958, pp. 1-2; Repetto, Roberto, “El recurso de amparo en la nueva interpretación de la Corte Suprema de la Nación” en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 18 y 19 de junio de 1958; Carrión, Genaro, *Recurso de amparo y técnica judicial*, Buenos Aires, 1959; Houssay, Abel, *Amparo judicial. El caso Kot y su influencia en la jurisprudencia*, Buenos Aires, 1961, pp. 51 y ss.; Tagle, Carlos A., “El amparo judicial de los derechos fundamentales, en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 4 de noviembre de 1958, pp. 1-5; Vocos Conesa, Eduardo, “La demanda de amparo en la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional, desde Siri y Kot hasta el 25 de octubre de 1969”, en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 12 y 15 de diciembre de 1969, pp. 11-31 y 19-29, respectivamente.

<sup>128</sup> Este ordenamiento sólo tenía aplicación en la Capital Federal, el Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, y por los jueces federales en las Provincias cuando el acto impugnado procediera de una autoridad “nacional”. Cfr. entre otros, Bidart Campos, Germán, *Régimen legal y jurisprudencial del amparo*, Buenos Aires, Ediar, 1968.

de enero de 1968, y que protegía los derechos fundamentales cuando fuesen lesionados por actos de “particulares” y no por la autoridad pública.<sup>129</sup>

161. Esta incertidumbre de la improcedencia de la acción de amparo argentina contra los llamados actos de “particulares” se dispó en la reforma constitucional de agosto de 1994, que hemos mencionado con anterioridad (véase *supra* párrafos 151-152), ya que el actual artículo 43 constitucional admite expresamente la procedencia de la acción de amparo contra todo acto u omisión de “autoridades públicas o *de particulares*”.

162. El ejemplo del derecho de amparo argentino contra actos de “particulares”, entendidos éstos, como se ha dicho, como grupos de presión (véase *supra* párrafo 160), tuvo una amplia repercusión en los instrumentos similares en otros ordenamientos latinoamericanos. Aun cuando son numerosos, nos limitamos a proporcionar algunos ejemplos de esta tendencia, que es proclive a incrementarse. Así, ya sea expresamente en las constituciones respectivas, o en las leyes reglamentarias, se ha admitido la procedencia del amparo o instituciones similares y con diversas modalidades, además de Argentina (ámbito nacional y provincial), los ordenamientos de Bolivia; Chile (recurso de protección); Colombia (acción de tutela); Costa Rica; Guatemala; Paraguay; Perú; Uruguay y Venezuela.<sup>130</sup> Lo anterior no significa que de acuerdo con este desarrollo, sea conveniente proponer desde luego la procedencia del juicio de amparo mexicano contra la conducta de grupos sociales en situación de preeminencia, pero sí la necesidad de estudiar el problema, debido a que resulta evidente que no sólo las autoridades públicas pueden afectar los derechos fundamentales de los gobernados.

163. En el sector que hemos calificado “amparo contra leyes” (véase *supra* párrafo 128), es decir la impugnación de las leyes inconstitucionales por medio del juicio de amparo mexicano, debe tomarse en cuenta la necesidad de modificar el principio tradicional, que se ha convertido en sacramental, de la llamada “fórmula Otero”, por haber sido introducida a propuesta del ilustre jurista y político mexicano Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824),<sup>131</sup> y que implica que la

<sup>129</sup> Cfr. Sagües, Néstor Pedro, *Ley de amparo*, cit. *supra* nota 115; autor que dedica un extenso capítulo (XXIV, pp. 563-587) de su documentado estudio al “amparo contra actos de particulares”, tanto en el ámbito nacional como provincial, ya que algunas leyes de amparo locales también lo regulan.

<sup>130</sup> Cfr. Brewer Carías, Allan R., *El amparo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales*, cit. *supra* nota 101, pp. 87-92.

<sup>131</sup> Sin embargo, el mismo Otero propuso y se aprobó la declaración general de las leyes inconstitucionales, cuando se impugnaran en forma abstracta las leyes locales ante el Congreso Federal y las federales se sometían al voto de la mayoría de las legislaturas de los estados, régimen que fue suprimido en la Constitución federal de 1857, que sólo admitió el amparo contra leyes, pero también las controversias constitucionales, que podían dar lugar a la declaración general cuando se reclamaran disposiciones generales,

sentencia de amparo, cuando implica la inconstitucionalidad de una disposición legislativa, sólo tiene efectos particulares para las partes que han intervenido en el proceso, y se prohíbe la declaración general.<sup>132</sup>

164. Existe una tendencia cada vez más vigorosa entre los tratadistas mexicanos para introducir la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo, no sólo porque la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos han consagrado dicha declaración general cuando se impugnan disposiciones también de carácter general, aun cuando no siempre por conducto del juicio de amparo,<sup>133</sup> sino en virtud de que la citada “fórmula Otero” ya cumplió su misión histórica en la época del liberalismo individualista del siglo anterior, pero ya no se justifica en la época actual, en la que existe una clara masificación y tecnificación de los conflictos jurídicos, los que no pueden resolverse con criterios anacrónicos. Por este motivo, en el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional efectuado en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, y a propuesta del que esto escribe, se aprobó la siguiente conclusión:

Quinta. La realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar en el de la *declaración general de inconstitucionalidad*, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle una verdadera eficacia práctica.<sup>134</sup>

165. Por otra parte, el principio de desaplicación de las disposiciones legislativas contrarias a la carta fundamental, en cada caso concreto y sólo en relación con las partes en el mismo, aun en el supuesto de que los amparos contra leyes no se resolvieran con retardo, como ocurre con frecuencia, *viola*

pero con escasa aplicación práctica. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 1977, pp. 46-60.

132 La fracción II, del artículo 107 constitucional, dispone, en forma muy similar a lo que habían establecido los artículos 25 del Acta de Reformas de 1847 y 102 de la carta federal de 1857: “La sentencia 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 sola declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...*”

133 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 11, julio-diciembre de 1949, pp. 641-694, reproducido en su libro *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 339-392.

134 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos”, en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1977, p. 202, reproducido en el libro mencionado en la nota anterior, pp. 270-271.

*el principio esencial de la igualdad de los gobernados ante la ley*, que es uno de los valores básicos en un régimen democrático, en cuanto dichos efectos particulares implican que, frente a una ley inconstitucional, únicamente las personas que cuentan con recursos económicos, para obtener el asesoramiento de abogados expertos, están excluidos de la obligación de cumplirla en caso de haber obtenido un fallo favorable, al haber figurado como partes en los propios juicios de amparo, en tanto que en número generalmente mucho mayor de personas, las que por su limitación de recursos económicos y por su inadecuada preparación cultural, no han contado con ese asesoramiento, deben acatar las disposiciones legales contrarias a los preceptos fundamentales.<sup>135</sup>

166. No será sencillo implantar este principio de la declaración general en nuestro ordenamiento, ya que previamente es necesario superar el peso de una concepción tradicional de la división de los poderes, de acuerdo con la cual, la citada declaración implicaría una invasión por parte de los tribunales federales a las facultades legislativas del Ejecutivo federal y los de los estados, así como del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, y por otra, es preciso vencer el temor de que la atribución de dicha facultad a la Suprema Corte de Justicia por lo que respecta al amparo contra leyes (que, por otra parte, a partir de las reformas de 1995, la tiene en otros campos diversos, como ocurre con las controversias constitucionales y la acción abstracta de inconstitucionalidad) (véase *supra* párrafos 102 y 104), propicie el enfrentamiento del judicial con los otros órganos del poder, lo que no ha ocurrido en otros ordenamientos latinoamericanos que han consagrado la institución.

167. Al tomar en cuenta los problemas de adaptación que deben resolverse, se ha propuesto la introducción paulatina de la citada declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo, de manera que en una primera etapa sólo pudiese operar hasta que la Suprema Corte de Justicia estableciera jurisprudencia obligatoria, y pudiera reducirse con posterioridad y de manera paulatina el número de cinco fallos conformes que es necesario actualmente para conformarla.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit. *supra* nota 80, pp. 153-1193; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. ed. y 3a., ed. México, Porrúa, 1986, pp. 29-61; Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, cit., *supra* nota 91, pp. 107-152.

<sup>136</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", cit. *supra* nota 70, pp. 177-178.

## X. CONCLUSIONES

168. De acuerdo con las reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

169. *Primera.* Durante las ocho décadas que han transcurrido desde la promulgación de la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, se han producido varios cambios importantes en la regulación del juicio de amparo mexicano, a partir del texto original del artículo 1107 de nuestra carta fundamental, que establece los lineamientos esenciales de la institución, así como de otros preceptos relacionados con el propio derecho de amparo. Varias de esas reformas tuvieron el propósito esencial de reducir el rezago de la Suprema Corte de Justicia, que ha estado abrumada por la carga del enorme número de juicios de amparo que debe resolver. En esta dirección podemos señalar las modificaciones constitucionales de 1928 y 1934, que dividieron a la Corte, que funcionaba siempre en pleno, en varias salas especializadas de cinco magistrados cada una, con conocimiento de las diversas materias. En el mismo sentido las reformas de 1951 y 1968, la primera que creó los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, para auxiliar a la propia Corte, y la siguiente, para descargar a nuestro máximo tribunal del conocimiento de los juicios de amparo de menor trascendencia y encomendarlos a los citados tribunales.

170. *Segunda.* Las otras dos reformas esenciales a nuestro derecho de amparo, la de 1988 y la de 1995, se inspiraron en una orientación diversa, es decir, en la modificación de la tendencia que se inicia el siglo anterior, que convirtió a nuestra Suprema Corte de manera predominante en un tribunal de casación, para transformarla en un tribunal constitucional, ya que en dichas reformas se concentró en nuestro más alto tribunal el conocimiento de los juicios de amparo en los cuales se controvertía la aplicación directa de normas de la carta fundamental, y se trasladaron los relativos al control de legalidad, a los Tribunales Colegiados de Circuito, los que asumen de manera exclusiva y a partir de entonces el carácter de tribunales de casación. Con ello, además de aliviar la carga de la Suprema Corte, se pretende que asuma su función esencial de interpretar de manera definitiva las normas de la Constitución federal, con lo cual, no obstante conservar su denominación se ha transformado en un tribunal constitucional por razón de la materia. Además, las reformas de 1995, si bien no reformaron esencialmente al juicio de amparo, sin embargo modificaron la estructura de la propia Suprema Corte y ampliaron de manera significativa su función de control constitucional al extender el ámbito de las controversias constitucionales, para incluir conflictos de atribución entre los

órganos del Estado, y además se introdujo una acción abstracta de inconstitucionalidad.

171. *Tercera.* Los cambios mencionados han modernizado de manera paulatina nuestra legislación de amparo, pero en los umbrales del siglo XXI, todavía la regulación de nuestra máxima institución procesal no puede considerarse satisfactoria, por lo que es necesario seguir adelante en su perfeccionamiento. Es ya indispensable la expedición de una nueva Ley de Amparo, pero para ello es preciso partir de bases sólidas, especialmente del reconocimiento de que nuestro derecho de amparo, bajo la misma denominación comprende varias instituciones procesales, que otros ordenamientos regulan de manera independiente, pues cada uno de esos sectores requiere de una reglamentación peculiar. Una vez reconocida esta situación, que no se refleja en la ley actual, se requiere que se establezcan los lineamientos peculiares de cada institución: *habeas corpus*, amparo contra leyes y casación o amparo judicial, como los más importantes.

172. *Cuarta.* La paradoja que descubrimos en la regulación actual del derecho de amparo mexicano, es la de que no configura la institución principal del mismo, que es el amparo en sentido estricto, el que ha servido de modelo en los ordenamientos iberoamericanos, en los cuales se han establecido otras instituciones con el mismo nombre o similares. También ha trascendido el amparo mexicano a varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ello ya es imprescindible que se establezca un régimen especial para esta institución, y que en esa nueva regulación se incorporen algunos aspectos innovadores, que se han consagrado en otras legislaciones latinoamericanas, como son los relativos a la tutela de los llamados intereses (en realidad, derechos) difusos o trascendentales; la extensión de la tutela a los derechos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, así como el análisis de la procedencia del amparo respecto de la conducta de los grupos sociales y económicos en situación de preeminencia, que también infringen los derechos fundamentales de los gobernados, situación que se originó en el amparo argentino y que se ha extendido a otros ordenamientos de Latinoamérica.

173. *Quinta.* Finalmente, resulta conveniente estudiar la posibilidad, cada vez más urgente, de superar la llamada “fórmula Otero”, que implica que la sentencia de amparo en la cual se establece la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, sólo se traduce en su desaplicación para las partes en el proceso concreto, con lo cual se infringe el principio fundamental del Estado democrático, que es el de igualdad de los gobernados frente a la ley. Siguiendo el ejemplo de otros ordenamientos latinoamericanos, debe implantarse la de-

claración general de inconstitucionalidad; también el juicio de amparo, puesto que ya existe en las controversias constitucionales y en la acción abstracta de inconstitucionalidad, reguladas por el artículo 105 de la carta federal. Tal vez con un periodo de adaptación paulatina, en el cual dicha declaración sólo tenga efectos hasta que se conforme la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte.