

HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO

Héctor FIX-ZAMUDIO*

*Al destacado jurista y magistrado mexicano
Manuel Gutiérrez de Velasco*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El juicio de amparo mexicano en su concepción original.* III. *Evolución legislativa y jurisprudencial.* IV. *Los diversos procesos de amparo.* V. *La regulación actual del juicio de amparo y la necesidad de actualizarlo.* VI. *Los lineamientos básicos de una nueva Ley de Amparo.* VII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. En el muy merecido homenaje que se rinde al distinguido jurista y magistrado mexicano Manuel Gutiérrez de Velasco, consideramos que un tema que puede ser próximo a sus preocupaciones es el relativo a la posibilidad de redactar una Ley de Amparo que perfeccione la actualmente en vigor, si tomamos en consideración que el homenajeado aplicó por muchos años dicho ordenamiento durante su larga y brillante carrera judicial, que inició como secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia, continuó con su desempeño como juez de Distrito, y posteriormente como magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito y culminó como ministro de la Suprema Corte de Justicia, pero sin abandonar en esas funciones judiciales su labor como profesor e investigador jurídico.

2. La Ley de Amparo, vigente a partir del 10 de enero de 1936, es el ordenamiento reglamentario de la máxima institución procesal mexicana que ha tenido una mayor duración respecto de las anteriores que han regulado este instrumento tutelar, y si bien ha sido objeto de numerosas

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de El Colegio Nacional.

reformas posteriores (la última de las cuales fue publicada el 8 de febrero de 1999) que la han actualizado de manera paulatina, se observa en ella, debido a tantas modificaciones, errores de técnica legislativa y omisiones importantes, que deben corregirse por medio de un nuevo ordenamiento.

3. Para elaborar una nueva Ley de Amparo existe alternativa. La primera posibilidad consiste en una reelaboración de la misma como se ha venido haciendo con los ordenamientos anteriores, con el objeto de corregir los errores técnicos y formales e incorporarle algunos preceptos con los avances de la jurisprudencia; y la segunda opción es la de revisar a profundidad la problemática actual del amparo mexicano, que en muchos aspectos se ha quedado rezagado respecto de instituciones similares o equivalentes que se han desarrollado en Latinoamérica en los años recientes. Debe además reconocerse de manera expresa que el juicio de amparo no es una institución unitaria como lo sostiene un sector de la doctrina, que se tramita por conducto de dos formas de procedimiento, es decir, de una o de dos instancias, sino por el contrario, como lo afirma otra corriente doctrinal a la cual nos adherimos, que bajo la misma denominación se regulan varios procesos diversos que requieren de una delimitación precisa, que hasta el momento no se ha logrado.¹

4. En este momento predominan esas dos tendencias, es decir tanto aquella por la cual se estima que únicamente debe revisarse la legislación sobre el amparo mexicano dentro de su actual estructura, e incorporar algunos preceptos que son necesarios para perfeccionarlo, pero sin alterar sustancialmente los lineamientos tradicionales que se han elaborado de manera paulatina, como la tesis contraria, de acuerdo con la cual deben elaborarse nuevos principios que se apoyen en la verdadera estructura de nuestra máxima institución procesal.

5. La tesis de la revisión de la legislación actual está encabezada por el conocido estudioso del amparo mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, el cual afirma en esencia que: “...*No se necesita una Nueva Ley de Amparo*. El ordenamiento vigente, eso sí, exige su renovación en el sentido de perfeccionarlo...”. O sea que en el concepto de este destacado jurista sólo se requiere la modificación de los preceptos del ordenamiento vigente que realmente lo requieran, sin alterar sus aspectos esenciales, y que las refor-

1 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México-UNAM-Cámara de Diputados, 1998, pp. 371-430, incorporado al libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 770-793.

mas que se introduzcan a la Ley de Amparo “deben conservar la concepción y la terminología clásicas y tradicionales de nuestro juicio constitucional, mismas que se impregnan en la Constitución, en la legislación y en la jurisprudencia mexicanas...”.²

6. La tendencia hacia una ley reglamentaria con una estructura diversa de la tradicional, se apoya en los cambios recientes que se han advertido en el ordenamiento mexicano, ya que las reformas de 1988 y 1995, han ampliado sustancialmente la integración y las funciones de los tribunales federales, especialmente de la Suprema Corte de Justicia, la que actualmente puede considerarse como un tribunal constitucional desde el punto de vista material. Además se han perfeccionado e introducido otros instrumentos de garantía constitucional que de manera paralela a algunos procesos de amparo tutelan los derechos y las normas de nuestra Carta suprema,³ tales como la ampliación de las controversias constitucionales para comprender también a los conflictos de atribución de los órganos del poder, la acción abstracta de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral, los dos primeros ante la Suprema Corte de Justicia y los últimos de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴

7. Estamos lejanos a la situación que describía el ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, en el sentido de que por muchos años el único instrumento tutelar de nuestra carta fundamental era el juicio de amparo y eso parcialmente, es decir, en los sectores del mismo amparo en los que funcionaba como control constitucional. El insigne jurista señaló que “...El amparo no es por su naturaleza control de constitucionalidad sino defensa del individuo...”, y más adelante agregó que el juicio de amparo no podrá dejar de ser lo que siempre ha sido: “...una defensa

2 *Renovación de la Ley de Amparo*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 2000, esp. pp. 8-14.

3 Cfr. Carpizo, Jorge, y Cossío Díaz, José Ramón, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 745-804; Fix-Zamudio, Héctor, “Significado actual del control constitucional en México”, *Memoria del Simposio Internacional. El significado actual de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 209-264, incorporado al libro del mismo autor *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 533-591.

4 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa constitucional en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, pp. 67-143.

del individuo dentro del orden de la Constitución; ni sea ya lo que acaso nunca podrá ser: una defensa directa y autónoma de la Constitución...”⁵

8. Por ello consideramos que ya resulta no sólo conveniente, sino indispensable separar las dos funciones esenciales del derecho de amparo mexicano. Por una parte y en ciertos procesos (amparo en sentido estricto y amparo contra leyes), que realizan una función de control constitucional por medio de la defensa de los derechos de la persona humana, pero también como control de la legalidad, por conducto de otros procesos del mismo amparo (como el contencioso administrativo y el recurso de casación).⁶

9. Debemos tomar en consideración que en las citadas reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995, se separaron, en cuanto su competencia, ambos sectores, de manera que el control de constitucionalidad por conducto del amparo se atribuyó en último grado a la Suprema Corte de Justicia y el de legalidad se asignó a los tribunales colegiados de circuito.

10. Resulta muy oportuno en estos momentos reflexionar sobre la regulación de nuestro derecho de amparo, ya que la Suprema Corte de Justicia, al tomar en cuenta las preocupaciones de los abogados, jueces y magistrados así como del sector académico, sobre las reformas que deben hacerse a la legislación de amparo, invitó a la comunidad jurídica mexicana, en su convocatoria de 3 de diciembre de 1999, para formular propuestas dirigidas a la elaboración de una nueva Ley de Amparo. Unos días antes, es decir, el 17 de noviembre, el presidente de la misma Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal declaró formalmente integrada una Comisión de Análisis de propuestas las que debían recibirse de acuerdo con la mencionada convocatoria y que han sido muy numerosas.

11. Si bien el autor de estas líneas forma parte de la mencionada Comisión de Análisis de Propuestas, mencionada en el párrafo anterior, debemos aclarar que las consideraciones de este breve estudio las hacemos

5 *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 521 y 532; Fix-Zamudio, Héctor, “La defensa de la Constitución en México en el pensamiento de Felipe Tena Ramírez”, *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 1999, pp. 123-184.

6 *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.253-301, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *cit. supra* nota 1, pp. 619-666.

a título estrictamente personal y no reflejan forzosamente los criterios que se discuten en la misma Comisión.

II. EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO EN SU CONCEPCIÓN ORIGINAL

12. Partimos de la premisa de que nuestra institución protectora fue establecida con el objeto de tutelar las llamadas “garantías individuales”, o sea los derechos humanos individuales violados por actos o leyes de cualquier autoridad, pero que ha evolucionado hasta convertirse en un instrumento muy complejo que en muchos aspectos se apartó de sus propósitos iniciales, y por ello resulta muy difícil su comparación actual con otras instituciones que llevan el mismo nombre, tanto latinoamericanas, como la consagrada inicialmente en España en su carta republicana de diciembre de 1931.⁷

13. Aunque no pretendemos reproducir aquí los resultados de numerosos estudios que se han hecho sobre las influencias externas y el desarrollo de la legislación nacional que llevaron a la creación de nuestro juicio de amparo, sin embargo, consideramos que puede resumirse en tres etapas: a) la Constitución yucateca de 31 de marzo de 1841, inspirada en este aspecto y en otros varios en el pensamiento de Manuel Crescencio García Rejón; b) el documento expedido el 18 de mayo de 1847 con el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas (a la Constitución federal de 1824), inspirada en este sector en las ideas de Mariano Otero, y finalmente, c) los artículos 101 y 102 de la carta federal promulgada el 5 de febrero de 1857.

14. Si bien el sector mayoritario de la doctrina mexicana reconoce que el nombre de la institución tiene raíces hispánicas, lo que pretendieron introducir los creadores del amparo fue el modelo estadounidense de revisión judicial, es decir, la facultad de los jueces de desaplicar las leyes que fueran contrarias a la Constitución federal en los procesos concretos de los cuales conocieran, por conducto del llamado “control difuso”. Lo anterior se desprende claramente de la exposición de motivos de los proyectos de cartas o reformas constitucionales que hemos mencionado, en las cuales se transcriben párrafos del libro de Alexis de Tocqueville, *La*

⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Derecho comparado y derecho de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 8, mayo-agosto de 1970, pp. 327-349, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre derecho de amparo*, cit. supra nota 1, pp. 155-181.

democracia en América del Norte, traducción de D. A. Sánchez de Bustamante que apareció en París en 1836 y que llegó el año siguiente a México; además, se reimprimió dicha obra en 1855, año en el que se hizo la convocatoria del Congreso Constituyente que culminó con la expedición de la carta de 1857, en la cual se consolidó el amparo en su sentido inicial. Lo anterior no constituye demérito para los juristas mexicanos que crearon la institución tutelar en el derecho mexicano, pero no podemos desconocer que se trató del “trasplante” de una institución angloamericana en un ordenamiento de origen romanista, y por ello, en tanto que la revisión judicial era y es un principio en el sistema jurídico de Estados Unidos, que se aplica en todos los tipos de procesos (que son muy complejos), en nuestro país se transformó en un procedimiento específico, que incorporó y amplió el *habeas corpus*, para abarcar la tutela de todos los derechos individuales.

15. El insigne jurista y magistrado mexicano Ignacio Luis Vallarta realizó un estudio comparativo del *habeas corpus* angloamericano con el amparo mexicano, en el cual consideró que este último tenía una esfera protectora mucho más amplia que el primero,⁸ pero olvidó que en el derecho de Estados Unidos existían entonces, y aún subsisten, algunos instrumentos procesales, además del *habeas corpus*, que se han empleado para tutelar diversos derechos fundamentales, tales como los muy conocidos de *mandamus* e *injuction*, así como otros menos utilizados que los primeros, para la tutela de derechos fundamentales, o sea *quo warranto*, *prohibition*, *certiorari* y más recientemente la sentencia declarativa (*declaratory judgment*). Casi todos estos procedimientos tutelares provienen del derecho inglés y fueron utilizados en las colonias angloamericanas, antes de ser consagrados en el derecho público estadounidense.⁹ Las semejanzas y diferencias de estos instrumentos procesales angloamericanos y el juicio de amparo mexicano fueron señalados por el jurista mexicano Oscar Rabasa.¹⁰

16. Lo cierto es que con base en los antecedentes de 1841 en Yucatán y 1847 en el ámbito nacional, los constituyentes de 1856-1857 esta-

8 Cfr. la comparación que realiza el notable jurista mexicano Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre esos recursos constitucionales*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1896.

9 Cfr. Lawson, F.H., *Remedies of English Law*, Middlesex, Inglaterra, 1972.

10 “Diferencias entre el juicio de amparo y los recursos constitucionales norteamericanos”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, 1947, pp. 385-405; *ibidem*, *El derecho angloamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 640 y ss.

blecieron con el nombre de juicio de amparo un procedimiento en el cual unieron varias instituciones, pero todas ellas orientadas a la tutela de los derechos fundamentales, es decir, a) el *habeas corpus*; b) algunos instrumentos angloamericanos, tales como los ya mencionados en el párrafo anterior; y c) la impugnación de las disposiciones legales contrarias a la carta federal.

17. Este procedimiento, dirigido exclusivamente a la tutela de los derechos fundamentales en esa época de carácter individual (garantías individuales), fue el que trascendió de manera paulatina a otros ordenamientos latinoamericanos. En efecto, el primer país que introdujo el amparo con posterioridad a su consagración en la Constitución federal mexicana de 1857, fue El Salvador en su carta fundamental de 13 de agosto de 1886; le siguieron Honduras y Nicaragua, en sus constituciones y leyes de amparo, en los dos países expedidas en el año de 1894; Guatemala, en la reforma constitucional de 11 de marzo, y Argentina, en la carta de la provincia de Santa Fe de 13 de agosto, ambas de 1921; posteriormente se extendió a otros ordenamientos constitucionales hasta llegar a la situación contemporánea, en la que la influencia de la concepción inicial de institución mexicana, es mucho más amplia.¹¹

18. En la actualidad consagran la acción, el recurso o el juicio de amparo los siguientes ordenamientos constitucionales, citados en orden alfabético y de acuerdo con la idea inicial del amparo como un instrumento para tutelar los derechos humanos fundamentales (aun cuando la mayoría de ellos, distinguen el amparo del *habeas corpus*): Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Al respecto reiteramos que los artículos 103 y 107 de la carta federal mexicana, regulan un instrumento mucho más complejo, no obstante que la institución inicial o clásica (ver *supra*, párrafo 16) del amparo sirvió de paradigma a los países citados anteriormente.¹²

11 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Diversos significados jurídicos del amparo en el derecho iberoamericano", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 52, enero-abril de 1965, pp. 119-132, reproducido en *Rivista di diritto agrario*, Milano, julio-septiembre de 1967, pp. 502-518, e incorporado posteriormente al libro del mismo autor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 17-52.

12 Cfr. Brewer Carías, *El amparo a los derechos humanos y las libertades fundamentales (una aproximación comparativa)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1993; Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo latinoamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, 1998.

19. Con el nombre de amparo se estableció, con objetivos similares, primero en la carta republicana española de 1931 y posteriormente en la Constitución democrática de 1948, y los juristas españoles reconocen de manera expresa la influencia del modelo mexicano, pero en su configuración clásica, en ambas ocasiones.¹³ Bajo la misma denominación se introdujo este instrumento en las legislaciones recientes de Macao (1991) y el Archipiélago de Cabo Verde (1992), antiguas colonias portuguesas, pero el modelo de estos dos últimos ordenamientos no fue directamente el amparo mexicano sino el establecido en la carta española de 1978.¹⁴

20. Así mismo debemos agregar algunas figuras equivalentes al derecho de amparo que se han incorporado a otros ordenamientos latinoamericanos, con denominaciones muy próximas, tales como el *mandado de segurança* brasileño, que algunos autores traducen al castellano como “mandamiento de amparo” (creado en la carta federal de 1934 y regulado por la actual Ley Suprema de 1988); el recurso de protección de la Constitución chilena de 1980; y la acción de tutela, introducida por la carta colombiana de 1991. Estas tres instituciones poseen funciones similares a las del amparo mexicano en su configuración original y además tomaron en cuenta para su establecimiento la experiencia de nuestro país.¹⁵

21. El amparo mexicano en su concepción primaria también influyó en varios documentos internacionales de derechos humanos, inclusive con ese nombre en las versiones en español, por conducto de los diplomáticos mexicanos que participaron en las reuniones en las cuales se aprobaron dichos documentos. En esta dirección podemos señalar los artículos XVIII y 80., respectivamente, de las Declaraciones Americana y Universal de los Derechos del Hombre, expedidas en Bogotá y en París, en mayo y diciembre de 1948, así como los artículos 2, inciso segundo, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones

13 Como la doctrina española es muy abundante, nos limitamos a citar en esta ocasión una obra reciente que hace un profundo estudio comparativo entre ambas instituciones, *cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 2000.

14 *Cfr.* Cardinale, Paulo, “O amparo de direitos fundamentais no direito comparado e no ordenamiento jurídico de Macau”, *Revista Jurídica de Macau* (bilingüe, portugués-chino), vol. III, núm. 1, 1996, pp. 51-92, esp. 51-53, 72-92.

15 Como también la bibliografía que estudia estos tres instrumentos es muy amplia, nos remitimos a la que se cita en un trabajo anterior, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en Latinoamérica”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung-Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Derecho Latinoamericano, 1995, pp. 59-67.

Unidas de 16 de diciembre de 1966 (en vigor el 23 de marzo de 1976) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 (vigente a partir del 18 de julio de 1978).

22. Aun cuando no existe influencia directa del amparo mexicano, también es posible mencionar, por tener una redacción similar, lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y en vigor a partir del 3 de septiembre de 1953.¹⁶

III. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

23. Como es bien sabido, el juicio de amparo se consolidó en su concepción clásica u originaria en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857,¹⁷ y a partir de entonces se expidieron varias leyes reglamentarias, que desarrollaron de manera paulatina la institución, con excepción de sus objetivos iniciales, pues carecía de perfiles bien definidos. Los diversos ordenamientos incorporaron la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en la cual se establecieron los lineamientos esenciales del procedimiento y de los diversos procesos que se fueron acumulando a los tres primitivos (*habeas corpus*, protección de los restantes derechos individuales y la impugnación de las disposiciones legislativas inconstitucionales, ver *supra*, párrafo 16).

24. Durante la vigencia de la citada carta federal de 1857, se expidieron tres leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales mencionados en el párrafo anterior, publicadas, el 30 de noviembre de 1861, el 20 de enero de 1869 y el 14 de diciembre de 1882. Posteriormente se incorporaron las disposiciones sobre el juicio de amparo en el Código Federal

16 Cfr. Mertens, Pierre, *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1973, pp. 2-23, 31-46.

17 Dichos preceptos establecieron: "Artículo 101: Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y el de 26 de diciembre de 1908. Haremos una breve referencia a los aspectos básicos de los mencionados ordenamientos.

25. A) El primero recibió la denominación extensa y equívoca de “Ley Orgánica de los Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución federal de que habla el artículo 101 de la misma”, promulgado el 30 de noviembre de 1861. Cabe señalar que con anterioridad ya se habían presentado varios proyectos legislativos, que no fueron aprobados debido a la inestabilidad política del país con motivo de la guerra civil que se inició pocos meses después de la promulgación de la carta federal en 1857 y que no terminó sino hasta el 25 de diciembre de 1860, al entrar triunfante el ejército liberal en la capital de la República.¹⁸

26. Sin embargo, dicha ley no pudo aplicarse de manera permanente debido a que en el año de 1862 se inició la invasión del ejército francés, que culminaría con el establecimiento del efímero imperio del archiduque Fernando Maximiliano de Austria, que terminó trágicamente en el año de 1867 con el triunfo definitivo de la República.

27. El ordenamiento de 1861 puede considerarse como un ensayo del desarrollo de los preceptos constitucionales ya citados, en el que se advierte una combinación del procedimiento civil tradicional y un intento de captar el espíritu de la revisión judicial estadounidense. Esta ley reglamentó separadamente las tres fracciones del artículo 101 de la carta federal, y la primera sección se estableció la competencia de los tribunales federales para conocer de las instancias en las que se tratara de combatir las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho, y amplió la tutela no sólo de los derechos consignados en la misma carta federal sino también en sus leyes orgánicas (artículos 1o. y 2o.)¹⁹

28. Las secciones segunda y tercera regularon la tramitación del amparo solicitado por cualquier habitante de la República contra leyes o ac-

18 Cfr. Barragán Barragán, José, *Primera Ley de Amparo de 1861*, México, UNAM, 1980, para conocer la discusión y aprobación de este ordenamiento. Dicho autor apoyó su estudio en la crónica, que en ausencia de “diario de debates”, elaboró Felipe Buenrostro, *Historia del primero y segundo Congresos Constitucionales de la República mexicana*, México, Tipografía de F. Mata, 1874-1883, 2 vols.

19 Cfr. Rojas, Isidro y García, Francisco Pascual, *El amparo y sus reformas*, México. Tipográfica de la Compañía Editorial Católica, 1907, pp. 67-69, y Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Tipográfica La Europea, 1902, pp.19-21.

tos de autoridad federal que violaran o restringieran la llamada soberanía de los estados, y los de estos últimos que invadieran las atribuciones de los poderes de la Unión (artículos 19 y 26).

29. Entre los aspectos que merecen destacarse, en virtud de que influyeron en los ordenamientos posteriores, se encuentra la disposición del artículo 11, en el cual se consagraba la fórmula tradicional de la sentencia de amparo: “La justicia de la Unión ampara y protege” al promovente cuando se demostrara que sus derechos hubiesen sido violados, y la del precepto del artículo 32, de acuerdo con el cual los tribunales, para fijar el derecho público nacional, deberían tener como regla suprema de conducta a la Constitución federal, las leyes que de ella emanen y los tratados con las naciones extranjeras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 de la citada Constitución de 1857 (que a su vez provenía del artículo VI de la carta federal de Estados Unidos).²⁰

30. Un precepto muy importante de la Ley de 1861, el cual no parece haber sido introducido de manera consciente, es el contenido en el artículo 30 en cuanto estableció la posibilidad de que la demanda se pudiera interponer contra resoluciones de un juez federal de distrito, ante su respectivo suplente, es decir, consagró la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, inclusive de carácter federal, lo que dio lugar a un debate apasionado y permanente que se prolongó durante la vigencia de la carta fundamental de 1857, como se precisará más adelante (ver *infra*, párrafos 36-37).

31. Correspondía a la primera sala de la Suprema Corte de Justicia, integrada por cinco de sus once ministros titulares, resolver los juicios de amparo que se plantearan en tercera instancia por conducto del recurso de súplica (de origen español),²¹ y el tribunal en pleno tenía la facultad de proponer ternas al Ejecutivo federal para el nombramiento de los jueces y

20 El citado artículo 126 constitucional, muy similar al 133 de la carta federal vigente, disponía: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente con aprobación del Congreso (originalmente unicameral, con restauración del Senado hasta 1874), serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de la disposición en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”. Este precepto, como el actual 133, se inspiran casi literalmente en el segundo párrafo del artículo VI de la Carta federal de Estados Unidos, que a su vez establece: “Esta Constitución y las leyes de Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada Estado están obligados a observarlos, a pesar de cualquier disposición en contrario, que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”.

21 Sobre el recurso de súplica en el derecho español, *cfr.* Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Madrid, 1873, t. II, pp. 1480-1481.

magistrados de la Federación, así como de sus respectivos promotores fiscales y secretarios, en los términos de los artículos 13, fracción IV, y 6o., fracción IV, del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia expedido el 29 de julio de 1862.²²

32. B) Una vez restablecida la República y debido a la escasa aplicación de la Ley reglamentaria de 1861, que además adolecía de numerosos defectos, se hizo necesario expedir un nuevo ordenamiento que fue promulgado el 20 de enero de 1869, después de numerosos debates en el Congreso de la Unión (entonces unicameral, ya que el Senado se restableció hasta 1874), en relación con la iniciativa presentada a nombre del presidente don Benito Juárez, por el secretario de Justicia, el destacado jurista Ignacio Mariscal.²³ Sería muy difícil señalar en esta oportunidad las innovaciones de la nueva Ley reglamentaria, por lo que analizaremos únicamente el precepto más debatido, es decir el artículo 8o. de dicha ley, que disponía de manera categórica: “No es admisible el amparo en negocios judiciales”.

33. Debe hacerse notar que la iniciativa presentada por el secretario de Justicia Ignacio Mariscal propuso la procedencia del juicio de amparo contra sentencias judiciales, pero únicamente en el supuesto de que en las mismas se produjera una violación a la Constitución federal, según el modelo de la revisión judicial establecido tanto en la práctica como en las disposiciones de la carta federal de Estados Unidos, en el sentido de que sólo podían impugnarse las decisiones judiciales de los tribunales de los Estados ante los de la Federación, cuando los primeros resolvieran sobre cuestiones de carácter constitucional en sentido estricto, pero de ninguna manera cuando se tratase de la aplicación de disposiciones legislativas de carácter local (artículo 27 del citado proyecto).

34. Inclusive el secretario Mariscal compareció en el Congreso en la sesión del 9 de enero de 1869, para defender con argumentos muy agudos el proyecto original en contra del futuro artículo 8o. de la Ley mencionada, el cual ya había sido aprobado para entonces por la mayoría de los representantes (por cierto un porcentaje importante de los mismos habían participado en el Congreso Constituyente de 1856-1857), y que el secre-

22 De acuerdo con los artículos 91 y 92 de la Constitución de 1857, la Suprema Corte de Justicia se integraba por once ministros propietarios y cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, designados en elección directa de primer grado, por un periodo de seis años, de acuerdo con la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857.

23 Cfr. Barragán, Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980.

tario consideró inconstitucional, por contradecir al artículo 101 de la carta federal, ya que en las resoluciones judiciales podían producirse violaciones de las señaladas en ese artículo.²⁴ Años más tarde, el distinguido jurista publicó un folleto en el cual expresó sus ideas sobre el amparo judicial, las que ya había mencionado en la exposición de motivos y en su comparecencia ante el Congreso.²⁵

35. Con la aprobación del citado artículo 8o. de la Ley de 1869 no terminó la discusión sino que, por el contrario se despertó un enconado debate, que pronto fue discutido y planteada por los abogados y juristas de la época, los cuales, en su mayoría tuvieron una posición adversa hacia el citado precepto, y si bien en una primera etapa no existió uniformidad en el criterio de los jueces de distrito y de la Suprema Corte de Justicia, se impuso finalmente la tesis de que la citada disposición era inconstitucional y no debía aplicarse.²⁶

36. Existe consenso en la doctrina en el sentido de que fue la resolución de la Suprema Corte de 29 de abril de 1869 (pocos meses después de la aprobación de la mencionada Ley de 1869) la que estableció el criterio contrario a la constitucionalidad del artículo 8o. del citado ordenamiento. En dicha resolución, redactada en forma muy escueta, la misma Suprema Corte revocó el auto dictado en el Estado de Sinaloa el 27 de marzo anterior, por el que un juez de distrito, desechó la demanda de amparo interpuesta por el licenciado Manuel Vega contra una providencia del Tribunal Superior de la referida entidad federativa, que lo había suspendido en el ejercicio de la profesión de abogado. El juez federal fundó el desechamiento en la prohibición del artículo 8o. de la Ley de 1869, pero la Suprema Corte ordenó que fuera admitida la demanda y se la tramitara conforme a derecho.²⁷

24 Cfr. Barragán, Barragán, José, *op. ult. cit.*, pp. 261-265.

25 *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de León y White, 1874. El citado trabajo fue reproducido con estudio preliminar de Santiago Oñate, en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

26 Cfr. entre otros, Rojas, Isidro y García, Francisco Pascual, *El amparo y sus reformas*, cit. *supra* nota 19, pp. 87-97; Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876 (edición facsimilar, México, Porrúa, 1972), pp. 441-443; Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, México, Tipografía La Época, 1886 (edición facsimilar, México, UNAM, 1978), esp. pp. 9 y 10.

27 La importancia del auto de 29 de abril de 1869 ha sido comentada tanto por juristas clásicos como contemporáneos, entre ellos Vallarta, Luis Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, cit., *supra*, nota 8, pp. 132-135; Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo*, cit., *supra*, nota 19, pp. 782-783; Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones con motivo del sesquicentenario

37. Esta decisión de la Suprema Corte de Justicia inició una etapa esencial en lo que se ha calificado como “consolidación”,²⁸ y para otros “degeneración”,²⁹ del juicio de amparo, que en cualquier caso significó una transformación definitiva de nuestra máxima institución procesal, en virtud de que se aceptó la posibilidad de acudir al juicio de amparo contra resoluciones judiciales, primero sólo por violaciones constitucionales directas, pero posteriormente, respecto de la aplicación “exacta”, es decir, imprecisa o incorrecta, de las disposiciones legislativas ordinarias. Esta segunda interpretación fue la que se impuso en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no obstante los intensas discusiones doctrinales que se prolongaron hasta la primera década del siglo XX.³⁰

38. Este criterio del máximo tribunal del país puso de relieve la necesidad de que la jurisprudencia supliera las omisiones de la Ley reglamentaria de 1869, en relación al amparo contra resoluciones judiciales, puesto que dicho ordenamiento había prohibido su interposición en el mencionado artículo 8o., precepto que como se ha dicho anteriormente, fue considerado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia. En esta época se acrecentó la presión de los litigantes para plantear todas las controversias judiciales del país, lo que obligó al más elevado tribunal a establecer principios esenciales para la tramitación del amparo judicial. En este sentido fueron muy útiles los lineamientos señalados por el destacado jurista José María Lozano, con apoyo en su experiencia como ministro de la Suprema Corte, en tres aspectos: a) que no debía proceder el amparo sino contra sentencias definitivas (que calificaba de ejecutorias); b) que debía tenerse como parte al colitigante del quejoso en el proceso común que hubiese motivado el amparo; y c) que sólo podría interponerse la demanda en un plazo perentorio, pasado el cual debía causar estado la sentencia respectiva,³¹ con lo que se confirió a la impugnación de las resoluciones

de la Suprema Corte de Justicia”, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 119-121.

28 Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (El caso del artículo 8o. de la Ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, 1980, pp. 36-52.

29 Esta es la conocida posición de Rabasa, Emilio, El artículo 14. *Estudio constitucional*, reimpresso conjuntamente con su obra, *El juicio constitucional*, México, Porrúa, 1955, capítulo XVII del primer estudio, pp. 313-322.

30 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, reproducido en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., supra, nota 1, pp. 505-520.

31 *Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, cit., supra, nota 26, pp. 442-443.

judiciales un carácter de recurso y de manera específica, de un recurso de casación, como lo destacó posteriormente Emilio Rabasa.³²

39. Debido a las deficiencias de la multicitada Ley reglamentaria de 1869, que fueron complementadas por la jurisprudencia, se hizo necesaria la expedición de una nueva ley que, además de recoger los avances jurisprudenciales, regulara de manera más precisa diversos aspectos procesales de la institución. Está plenamente demostrado que se presentaron varios proyectos, pero el que se tomó como base esencial para el nuevo ordenamiento promulgado el 14 de diciembre de 1882, fue elaborado por el gran jurista mexicano y en esa época presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio Luis Vallarta, a petición del entonces secretario de Justicia Ezequiel Montes, quien envió la iniciativa correspondiente al Congreso de la Unión el 5 de octubre de 1881. Debe destacarse que se había discutido una iniciativa anterior presentada por el Ejecutivo federal en octubre de 1877, que fue aprobada por la Cámara de Diputados y parcialmente algunos artículos por el Senado de la República. Sin embargo, el proyecto del ilustre Vallarta fue considerado superior a los anteriores, por lo que sirvió de base a la ley aprobada en definitiva.³³

40. C) La tercera Ley de Amparo expedida en 1882, incorporó varios criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, con base en los cuales se precisó el procedimiento de amparo en las dos instancias, el primero ante los jueces de distrito y el segundo grado, por conducto de la revisión de oficio, ante la misma Suprema Corte de Justicia en Pleno, que era la tramitación establecida, pero de manera menos clara, por la segunda Ley reglamentaria de 1869. El comentarista más autorizado de este ordenamiento, el conocido jurista Fernando Vega, señaló expresamente que en esta ley veía: “una reproducción aunque imperfecta de las teorías más esenciales que la dedicación y estudio de nuestro primer tribunal ha llegado a establecer”.³⁴

32 *El artículo 14, cit., supra*, nota 29, en su capítulo XII: “El amparo, juicio y recurso”, pp. 95-102.

33 *Cfr.* Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1982*, México, UNAM, 1993, pp. 431-653. Además, debemos aclarar que la correspondencia de Vallarta con el secretario Montes, el anteproyecto y la iniciativa correspondientes, figuran como apéndice que se agregó posteriormente a la edición de 1896, en la obra de dicho autor, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus, cit., supra*, nota 8, como resultado de la investigación realizada hace algunos años por el distinguido jurista mexicano Antonio Martínez Baéz.

34 *La nueva Ley de Amparo de garantías individuales, orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. Comentarios acerca de sus disposiciones más importantes. Ensayo crítico filosófico de la ley*, México, Imprenta de J. Guzmán, 1882, p. VI.

41. Entre los aspectos acogidos por la nueva ley de 1882, que consideramos preciso mencionar, se encuentran los relativos al carácter contradictorio del procedimiento, ya que si bien se insistió en la declaración de las leyes anteriores de 1861 y 1869 (que concebían de cierta manera al amparo como una queja contra la autoridad respectiva), en el sentido de que la autoridad que ejecutara o tratara de ejecutar el acto reclamado no era parte en el procedimiento, el artículo 27 del nuevo ordenamiento estableció que, además del informe que debería rendir dicha autoridad, se le recibirían las pruebas y alegatos que quisiera presentar para justificar su conducta (que son indudablemente actos de parte procesal).

42. Se autorizó a los jueces letrados de los estados, en los lugares en los cuales no residiera un juez de distrito para recibir la demanda de amparo, suspender el acto reclamado, e inclusive continuar el procedimiento hasta ponerlo en estado de sentencia bajo la dirección del juez federal (artículo 4o.). En casos urgentes se estableció que la petición del amparo y de la suspensión podía hacerse por telégrafo, siempre que se presentara inconveniente en la justicia local.³⁵

43. Otro principio esencial muy discutido, pero incorporado a esta ley reglamentaria fue el relativo a la admisión del juicio de amparo respecto de las resoluciones que, en asuntos ordinarios federales, pronunciaran los jueces de distrito y los magistrados de circuito, pero se prohibió que se interpusiera contra las decisiones pronunciadas en otros juicios de amparo, y en general, contra los actos de la Suprema Corte de Justicia, ya fuera en pleno o en salas (artículo 6o.). Estos lineamientos fueron señalados por el ilustre Vallarta como presidente de la Suprema Corte en la sentencia dictada por la misma, el 29 de septiembre de 1879 en el juicio de amparo solicitado por Mariano F. Medrano.³⁶

43. Particularmente debe subrayarse la innovación de que contra el auto que otorgara o negara la suspensión (proveído, que por otra parte, podía revocarse por el mismo juez de distrito mientras no se pronunciara sentencia definitiva, y además la resolución precautoria podía dictarse durante el curso del juicio, artículo 16) procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, el cual podía interponerse por el promovente del amparo o por el promotor fiscal. Este último debía hacerlo con carácter de necesario cuando la suspensión fuese notoriamente improceden-

³⁵ Cfr. Vega, Fernando, *op. ult. cit.*, pp. 21-61.

³⁶ *Votos. Cuestiones Constitucionales*, México, Edición de Antonio J. Lozano (imprenta particular), 1894, t. 1, pp. 78-80.

te y afectara los intereses de la sociedad (por lo que en realidad debía considerarse como un recurso de apelación, artículo 17).³⁷ Este recurso era muy importante, porque anteriormente la providencia cautelar correspondía en su totalidad a los jueces de distrito, pero a partir de entonces, la decisión final sobre la suspensión se le otorgó a la Suprema Corte, la que estableció tesis jurisprudenciales que posteriormente se incorporaron a la parte relativa de los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, e inclusive algunas pasaron a la legislación actual.

45. La evolución del juicio de amparo durante la vigencia de la ley de 1882 se orientó de manera preeminente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no sólo en cuanto al fondo del amparo, sino también respecto de las providencias precautorias que conocía en segundo grado; se encaminó cada vez más, debido al número incontenible de juicios de amparo contra las resoluciones de los jueces y tribunales de todo el país, hacia a una tramitación próxima a la del proceso civil tradicional, y por ello resulta explicable que con este ordenamiento de 1882 se concluyera la reglamentación autónoma del juicio de amparo, para incorporarse a los Códigos de Procedimientos Civiles Federales.

46. D) El Código Federal de Procedimientos Civiles promulgado el 4 de octubre de 1897 reguló el juicio de amparo en su capítulo VI, artículos 744-848. En general, este ordenamiento incorporó varios criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia sobre la tramitación del juicio amparo, entre los cuales destacan los relativos a los sujetos procesales. En este sentido, el artículo 753 insistió en considerar sólo como partes al agraviado y al promotor fiscal, pero otorgó intervención a la autoridad demandada o responsable, a la que, como ya ocurría en la Ley de Amparo de 1882 (ver *supra*, párrafo 41), se le autorizaba para rendir pruebas y producir alegatos. Además, según una tesis jurisprudencial que ya había sido enunciada por José María Lozano desde 1876 (ver *supra*, párrafo 38), se confería igual derecho a la parte contraria al agraviado, si el amparo se pedía contra alguna resolución dictada en un negocio de carácter civil (artículo 753), figura procesal que ahora se conoce con el nombre de “tercero perjudicado”.

47. El mismo Código recogió la experiencia de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo contra resoluciones

37 Cfr. Vega, Fernando, *La nueva Ley de Amparo, cit., supra*, nota 34, pp. 62-131, y Rojas, Isidro y García, Francisco Pascual, *El amparo y sus reformas, cit., supra*, nota 19, pp. 116-121.

en materia judicial civil y, entre otros lineamientos, dispuso que en la demanda debería citarse la ley (ordinaria) inexactamente aplicada o la que debiera haberse aplicado, fijándose el concepto en que dicha ley no fue aplicada o lo fue inexactamente (artículo 780, segundo párrafo). También señaló un plazo de veinte días para promover la demanda de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil (y quince días para los demás asuntos), contados desde la fecha de notificación y si se tratase de sentencia definitiva, con reglas especiales para los ausentes en el lugar que se hubiese dictado la resolución, o sea, noventa días si residieren en la República y ciento ochenta, si estuvieran fuera de ella (artículo 78).

48. Respecto de la suspensión de los actos reclamados, el ordenamiento que se comenta introdujo modalidades significativas. La primera se refería a la suspensión de oficio y de plano cuando se tratase de las penas de muerte, destierro y demás sanciones expresamente establecidas por la Constitución federal (artículos 784, fracción I, y 786). Otro cambio positivo se refiere a las reglas específicas en los amparos por consignación al servicio militar, ya que el reclutamiento forzado por medio de la leva era uno de los abusos más frecuentes de que eran víctimas los campesinos pobres. A este respecto, el artículo 790 disponía: “en los amparos por consignación al servicio militar, la suspensión del acto será notificada al jefe u oficial encargado de ejecutarlo. Además, por la vía más violenta y por conducto de la Secretaría de Justicia, se comunicará a la Secretaría de Guerra, a fin de que ordene que el promovente permanezca en el mismo lugar en que pidió el amparo hasta que se pronuncie sentencia definitiva”.³⁸

49. Durante la vigencia de la reglamentación de esta institución procesal en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, se multiplicó el número de juicios de amparo contra resoluciones judiciales, especialmente las de carácter civil, debido a que en dicho ordenamiento se establecía la posibilidad de impugnar no sólo las sentencias definitivas, sino también las violaciones procesales en el momento en que se cometían, de manera que en un mismo proceso eran promovidos varios juicios de amparo, lo que provocó en ocasiones un verdadero enredo procesal, además del considerable recargo de las resoluciones judiciales. Varios autores, entre ellos José María Lozano (ver *supra*, párrafo 38) habían señalado la necesidad de que el amparo únicamente pudiera promoverse con motivo de la sentencia definitiva.

38 Cfr. Rojas, Isidro y García, Francisco Pascual, *op. ult. cit.*, pp. 148-164.

50. Tal situación de agobio para los tribunales de amparo motivó una iniciativa de la Secretaría de Gobernación ante el Congreso de la Unión presentada el primero de mayo de 1908, que una vez discutida y aprobada dio lugar a una adición al artículo 102 de la Constitución federal, promulgada el 12 de noviembre de 1908, con el siguiente texto:

...cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no concede la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación.

51. E) Con motivo de esta modificación constitucional, se redactó un nuevo Código federal de Procedimientos Civiles, expedido y promulgado el 26 de diciembre de 1908 por el Ejecutivo federal en uso de facultades delegadas. El nuevo código siguió el ejemplo del anterior, al incorporar el juicio de amparo dentro de sus disposiciones (capítulo VI, artículos 661-796), pero lo reguló con mayor precisión, pues se incluyeron criterios de la Suprema Corte de Justicia. En este sentido se debe destacar que dicho ordenamiento continuó con mayor vigor la tendencia que se advierte en el anterior de 1897 (debido al peso de la impugnación de las sentencias judiciales de todos los jueces y tribunales del país), de aproximar cada vez más la institución al proceso ordinario y, en especial, al recurso de casación.

52. Un examen superficial de la normatividad procesal de 1908 demuestra la afirmación anterior, pues se restringió severamente la procedencia del juicio de amparo en materia judicial civil (que era la preocupación más importante de los autores del código), y por ello la Suprema Corte se vio obligada a matizar en su jurisprudencia el segundo párrafo del artículo 662 (que no hacía sino transcribir la adición constitucional al artículo 102) (ver *supra*, párrafo 48), al establecer el criterio jurisprudencial de que dicha disposición no podía interpretarse en el sentido de que el propio amparo era inadmisibles respecto de autos o resoluciones que tuvieran efectos definitivos al terminar o impedir la continuación del proceso ordinario.³⁹

39 Cfr. Sodi, Demetrio, *Procedimientos federales*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1912, pp. 321-342.

53. En esta dirección, el citado ordenamiento avanzó en la configuración del juicio de amparo como un procedimiento contradictorio, pues se apartó, al menos parcialmente, de los precedentes que hemos señalado, y así en su artículo 672 señaló expresamente como partes al agraviado, a la autoridad responsable y al agente del Ministerio Público. El artículo 672 no reconocía formalmente como parte al tercero perjudicado, es decir al que hubiese figurado como contrario al promovente, en materia judicial civil, y en el proceso penal a la persona que se hubiese constituido como parte civil. Pero al mismo tiempo dicho tercero podía ofrecer pruebas (artículo 735) y además interponer el recurso de revisión contra el auto en el cual se resolviera sobre la suspensión del acto reclamado (artículo 723).

54. Se definió claramente la situación de la autoridad que ejecutaba o trataba de ejecutar el acto o actos reclamados como parte demandada, pues si bien se conservó la denominación tradicional de informe con justificación a la contestación que debía dar dicha autoridad, el artículo 731 del código procesal que se examina dispuso que ante la circunstancia de no rendirse dicho informe se establecía la presunción de ser cierto el acto que se estimaba violatorio de garantías individuales, pero que esta presunción cedería a las pruebas que resultaran de autos, que son los efectos clásicos de la rebeldía del demandado en el proceso civil.⁴⁰

54. Por otra parte, los autores del citado Código de 1908 procuraron por todos los medios, poner un dique a la corriente incontenible de los juicios de amparo contra resoluciones judiciales en materia civil, aun cuando únicamente se promovieran respecto de sentencias definitivas. Entre las medidas adoptadas destaca la disposición del artículo 680 del mencionado ordenamiento, según el cual, con exclusión de los casos en que se reclamara la pena de muerte, la afectación de la libertad, algún otro acto prohibido por el artículo 22 constitucional o la consignación al servicio militar, la falta de promoción del quejoso durante veinte días continuos después de vencido un plazo presumía el desistimiento y obligaba al ministerio público a pedir el sobreseimiento, y al juez, a dictarlo, aun sin pedimento de aquél. Este es el primer antecedente de la caducidad

40 Cfr. En la parte relativa de la exposición de motivos de la comisión redactora del código se expresó al respecto: “siendo lógico e indispensable que dada la naturaleza jurídica del amparo haya parte demandada, se impone la necesidad de imprimir, como es natural, ese carácter a la autoridad ejecutora, porque ella es quien da motivo a la queja y contra quien se pide que deje sin efecto el acto reclamado, ella es la causante de ese acto y ése la materia del juicio”. Puede consultarse en la obra: *Continuación de la legislación mexicana de Dublán y Lozano*, México, Tipografía viuda de Francisco Díaz de León, 1910, t. XI, p. 749.

de la instancia y del sobreseimiento por inactividad procesal establecido en la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo, introducido en las reformas constitucionales y legales de 1951, reformado en 1968.

56. Dicho precepto tan exageradamente restrictivo y formalista, provocó muchos problemas de interpretación a la Suprema Corte de Justicia, pues, como lo expresara a principios del siglo XX el destacado jurista Demetrio Sodi en su calidad de ministro del Alto Tribunal, el citado artículo 680 del código de 1908 dividió hondamente las opiniones de los ministros de la Corte, al grado de producir entre ellos, durante algún tiempo, fricciones desagradables y polémicas apasionadas.⁴¹

57. Otra disposición limitativa del amparo contra resoluciones judiciales de carácter civil y que como la mencionada en el párrafo anterior, también debe considerarse demasiado rígida, era la contenida en el artículo 767 del código mencionado, precepto según el cual: “el juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil por inexacta aplicación de la ley es de estricto derecho; en consecuencia la resolución que en aquél se dicte, a pesar de lo prevenido en el artículo 759 (la suplencia del error en la cita por el promovente del derecho constitucional violado) deberá sujetarse a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella”. Tal innovación fue desafortunada pero era comprensible en ese momento debido a la preocupación del legislador de contener el torrente de amparos judiciales ante los jueces de distrito y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, resulta inexplicable que se hubiese implantado en el texto original el artículo 79 de la Ley de Amparo vigente de 1936, que afortunadamente fue modificado en las reformas de diciembre de 1983.

58. El principio del llamado “amparo de estricto derecho” provocó a la Suprema Corte dificultades de aplicación en los primeros años de vigencia del código de 1908, y por ello la jurisprudencia pretendió suavizar su interpretación, a fin de evitar que el juicio de amparo fuera asimilado al recurso de casación local, que era considerado como excesivamente formalista.⁴²

59. Otro precepto inflexible y con la misma orientación, que afortunadamente no trascendió a las leyes posteriores, era el contenido en el artículo 774 del código de 1908, según el cual “la interpretación que los tribunales hagan de un hecho dudoso o de un punto opinable de derecho

41 *Procedimientos federales, cit., supra*, nota 39, p. 752.

42 *Cfr. Sodi, Demetrio, op. ult. cit.*, pp. 409-413.

civil, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando parezca haberse cometido una inexactitud manifiesta e indudable, ya sea en fijación del hecho, ya en la aplicación de la ley”.

60. Ya durante la vigencia de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917, se expidieron dos ordenamientos, en primer término la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales, promulgada el 18 de octubre de 1919, y la llamada Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la carta suprema publicada el 10 de enero de 1936.

61. F) La primera Ley de Amparo de 1919, además de regular el amparo, también llamado “recurso de súplica”, introducido por el artículo 104 del texto original de la Constitución federal de 1917, y por ello la invocación del mencionado precepto fundamental en la denominación del nuevo ordenamiento reglamentario.⁴³ Ambos instrumentos procesales estaban estrechamente vinculados, ya que según la citada ley, una vez dictada la sentencia de segunda instancia en materia federal el particular afectado podía elegir entre la interposición del juicio de amparo o bien del recurso de súplica, en ambos casos ante la Suprema Corte de Justicia. En forma diversa, la autoridad que hubiese sido contraparte del agraviado ante la jurisdicción ordinaria, únicamente podía combatir dicho fallo por medio de la súplica. En este sentido cabe señalar que era frecuente la promoción del último recurso contra resoluciones judiciales en materia fiscal.⁴⁴ Esta instancia procesal fue suprimida por reforma de la fracción I del artículo 104 de la carta federal, según decreto legislativo publicado el 18 de enero de 1934, conservándose únicamente el juicio de amparo contra sentencias definitivas.

43 La parte relativa del texto originario del artículo 104 de la carta federal establecía: “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las 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 del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinare la ley”.

44 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo en materia administrativa y la revisión fiscal”, *Ensayos sobre el derecho de amparo, cit., supra*, nota 1, pp. 385-402.

62. Debe recordarse que a partir de la segunda Ley de Amparo de 1869, el juicio de amparo en todas las materias se tramitaba siempre en dos instancias, la primera ante los jueces de distrito y la segunda, por conducto de la revisión de oficio, ante el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia (ver *supra*, párrafo 40). Debido a las agudas observaciones de Emilio Rabasa, en el sentido de que el amparo contra resoluciones judiciales no debía considerarse como un verdadero proceso sino como un simple recurso de casación, el Constituyente de Querétaro estableció en el artículo 107 de la carta fundamental un procedimiento doble: por una parte, uno de dos instancias en tratándose de la impugnación de actos administrativos y de las leyes inconstitucionales (fracción IX), al que se denominó amparo indirecto, y en segundo lugar, un juicio uni-instancial ante la Suprema Corte de Justicia, respecto de las sentencias judiciales (fracción VIII del propio artículo 107 constitucional) y nombrado amparo directo.

63. Como no había transcurrido un período largo desde el fin de la vigencia del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, en cuanto a la regulación del juicio de amparo (ver *supra*, párrafo 51) —Código sustituido por la mencionada Ley de 1919, si bien esta última desarrollaba las disposiciones minuciosas del citado artículo 107 de la Constitución de 1917—, no significó una renovación sustancial a la tramitación de nuestra institución protectora, con excepción del doble procedimiento mencionado en el párrafo anterior y algunos aspectos secundarios, tales como la posibilidad de interponer el amparo no sólo contra la autoridad ejecutora, que había sido la regla en los ordenamientos anteriores, sino también en relación con las llamadas “ordenadoras”, excluyendo las de carácter legislativo, como ocurrió en el amparo contra leyes durante la vigencia de la carta de 1857.⁴⁵ También se reconoció expresamente la calidad de parte al tercero perjudicado, al cual no le daba este carácter el Código de 1908, aun cuando le otorgaba el derecho de ofrecer pruebas e interponer recursos (ver *supra*, párrafo 52).⁴⁶ Además dicha ley precisó con mayor detalle las causas de improcedencia (artículo 43).

45 El artículo 12 de la Ley de Amparo de 1919 disponía: “Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable la autoridad que la haya dictado”.

46 En efecto, en el artículo 11, fracciones IV, V y VI de la Ley de 1919, se dispuso: “En los juicios de amparo serán considerados como parte: (...) IV. La contraparte del quejoso cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden civil; V. La persona que se hubiere constituido parte civil, y solamente en cuanto afecte a sus intereses de carácter civil, cuando el amparo se pida

64. F) La última Ley de Amparo, aún vigente, es la publicada el 10 de enero de 1936, que llevó originalmente la denominación de “Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”. Es preciso recordar que durante la vigencia del ordenamiento de 1919, se hicieron reformas constitucionales de gran importancia, tanto por lo que respecta a la organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia como por lo que se refiere a su conocimiento del juicio de amparo.

65. A partir de la Ley de Amparo de 1919, el conocimiento del juicio de amparo en segunda o única instancia le correspondía a la Suprema Corte de Justicia en Pleno y así continuó en los primeros años de vigencia de la carta federal de 1917, pero ello ocasionó que el más Alto Tribunal se encontrara abrumado por el excesivo número de amparos que debía resolver. Por tal motivo, y con tendencia hacia la especialización, las reformas constitucionales de 1928 y de 1934 dividieron a la propia Suprema Corte de Justicia, primero en tres y posteriormente en cuatro salas (penal, administrativa, civil y finalmente laboral) para el conocimiento de los juicios de amparo en estas materias.⁴⁷ Estas reformas hicieron necesaria la expedición de un nuevo ordenamiento reglamentario que, además de establecer el juicio de amparo de una sola instancia contra las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje, consideradas como los tribunales del trabajo, recogiera e incorporara la evolución jurisprudencial del más alto tribunal de la Federación, que había iniciado su funcionamiento posterior a la carta de 1917 en junio de ese año, aun cuando la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal se promulgó hasta noviembre siguiente.

66. Sería muy difícil señalar cada una de las innovaciones aportadas por el texto de esta Ley de Amparo de 1936, por lo que basta con puntualizar que se ajustó con mayor rigor a los lineamientos del artículo 107 constitucional, cuyo texto ha sufrido hasta hoy numerosas modificaciones, como consecuencia de diversas reformas constitucionales y legales de carácter sustancial. Entre ellas podemos señalar las de 1951 (creación de los tribunales colegiados de circuito); las de 1968 (redistribución de los asuntos entre la Suprema Corte y los citados tribunales colegiados),

contra resoluciones judiciales del orden penal; VI. Las personas que hayan gestionado el acto contra el que se pida amparo, cuando se trata de providencias dictadas por autoridades distintas de las judiciales”.

47 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del poder judicial en México”, *México: Setenta y cinco años de revolución. III, Desarrollo político*, 2, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 298-300.

así como las de 1988, que encomendó de manera exclusiva a la Corte el conocimiento de los juicios de amparo contra violaciones directamente constitucionales, y en consecuencia los que se interponen por violaciones legales se remitieron en su totalidad a los tribunales colegiados de circuito.

67. Sin embargo podemos destacar un avance significativo respecto de la legislación anterior, en cuanto a la posibilidad establecida en la Ley de 1936, de la impugnación que hemos calificado como acción de inconstitucionalidad (ver *infra*, párrafos 77-80); es decir, que el amparo puede promoverse a partir de la vigencia del ordenamiento actual, contra la expedición y promulgación de las normas generales, y señalando como autoridades demandadas a las que hubiesen intervenido en el procedimiento legislativo, o sea el Congreso de la Unión y el presidente de la República en el ámbito federal, así como las legislaturas y los gobernadores de las entidades federativas. En este sentido cabe recordar que, de acuerdo con las anteriores leyes de amparo y los códigos de procedimientos civiles, el juicio de amparo únicamente podía promoverse contra las autoridades que hubiesen ejecutado el acto reclamado, incluyendo las disposiciones legislativas, lo cual significaba que en tratándose de estas últimas sólo era posible impugnarla por conducto de sus actos de aplicación, pero no de manera directa.

68. De acuerdo con el criterio anterior desarrollado por los distinguidos juristas, ambos ministros de la Suprema Corte de Justicia, José María Lozano y Ignacio Luis Vallarta,⁴⁸ sólo podían combatirse las disposiciones legislativas a través del juicio de amparo por conducto de sus actos de aplicación, pues según estos autores, en tanto que una ley no se hubiese aplicado concretamente debía considerarse como “letra muerta y no causaba perjuicio”.⁴⁹ Con base en las ideas anteriores fue redactado el texto original del artículo 11 de la Ley de Amparo de 1936, que disponía: “Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado”. Por decreto legislativo publicado el primero de febrero de 1988, esta disposición fue modificada sin alterar su sentido

48 José María Lozano fue miembro de la Suprema Corte de Justicia en 1883 y posteriormente de 1888 a 1893, en tanto que Ignacio Luis Vallarta desempeñó con excepcional brillantez la presidencia del más alto tribunal durante los años de 1887 a 1892, pero no obstante que el segundo desempeño funciones judiciales por pocos años, su labor ha sido comparada con la de John Marshall, presidente de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos durante más de treinta años (1801-1835).

49 Esta frase fue compartida por ambos autores. Cfr. Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, cit., supra, nota 25, p. 439, y Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, cit., supra, nota 8, p. 119.

original; pues el precepto actual establece: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”.

69. Por supuesto que la mencionada en los dos últimos párrafos no fue la única innovación del ordenamiento en su texto original, sino que se incorporaron también numerosas tesis jurisprudenciales establecidas por la Suprema Corte, a partir de su reinstalación con posterioridad a la Constitución de 1917 hasta la entrada en vigor de la Ley de Amparo de 1936; así mismo, reguló con mayor detalle los dos procedimientos aplicables a la tramitación del juicio de amparo y distinguió, aunque no de manera suficiente, algunos sectores del derecho de amparo mexicano.⁵⁰

IV. LOS DIVERSOS PROCESOS DE AMPARO

70. El juicio de amparo mexicano en la actualidad comprende un conjunto de instrumentos procesales que tutelan, por una parte, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución federal, y que por lo tanto constituyen un control constitucional, y por otro lado protegen derechos que están consagrados en disposiciones legales ordinarias o secundarias, y en este sentido configuran un control de legalidad. Ambas categorías estaban confundidas en cuanto a su conocimiento, ya que si bien el segundo sector se atribuía de manera predominante a los tribunales colegiados de circuito y el primero a la Suprema Corte de Justicia en último grado, el más alto tribunal de la República también decidía sobre cuestiones de legalidad por conducto del juicio de amparo; además, como éstas eran cuantitativamente mayoritarias, podía afirmarse que la propia Suprema Corte operaba esencialmente como tribunal de casación y sólo de manera eventual, agobiada por el control de legalidad, resolvía sobre problemas de constitucionalidad en sentido estricto.

71. Las reformas constitucionales y legales de 1988 dividieron los dos sectores, confiriendo a los tribunales colegiados de circuito el control

50 En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial con la cual se presentó el proyecto de Ley de Amparo, que fue el origen del ordenamiento vigente, se señalaron dos defectos esenciales de la Ley de 1919, por una parte su falta de adaptación a las modalidades que la práctica y la legislación (y debió agregarse, la jurisprudencia), expedida desde la promulgación de la propia Ley de 1919, habían venido imprimiendo a la vida jurídica, porque ello había hecho posible el abuso del juicio de amparo y muy particularmente de la suspensión del acto reclamado; en segundo lugar, se señalaban los errores de ordenación de las materias, las omisiones y la falta de claridad así como el empleo de términos demasiado técnicos.

de legalidad por medio del juicio de amparo, para que la Suprema Corte conociera de manera exclusiva las cuestiones de constitucionalidad. Posteriormente, las modificaciones de 1995 consolidaron esa separación y se acentuaron las funciones, inclusive la estructura de la misma Suprema Corte como tribunal constitucional desde el punto de vista material. Sin embargo, no obstante esta evolución no se precisaron desde el punto de vista legislativo y jurisprudencial, e inclusive en la doctrina, los diversos sectores del juicio de amparo, respecto de los cuales todavía existe confusión.

72. Por lo anterior, resulta necesario analizar los diversos instrumentos que componen al derecho de amparo mexicano dentro de su aparente unidad, para señalar sus modalidades que deben regularse de manera específica con el objeto de lograr la tutela de los derechos que cada uno de ellos tienen encomendada, ya que pueden considerarse como verdaderos tipos de proceso, en la concepción del ilustre procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.⁵¹ Este examen lo pretendemos hacer en los párrafos siguientes, aunque de una manera muy esquemática.⁵²

73. En forma sintética podemos afirmar que en la actualidad el juicio de amparo mexicano comprende *cinco procesos*: A) la protección de la libertad e integridad personal por medio del *habeas corpus*; B) la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes; C) el amparo contra resoluciones judiciales; D) el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública federal o local, y E) el amparo en materia social agraria. De manera diversa, estos cinco procesos se tramitan por medio de dos formas de procedimiento, es decir el de una sola instancia o directo y el de dos instancias o indirecto.

74. A) El primer sector del amparo mexicano puede asimilarse al *habeas corpus*, ya que si bien en la mayoría de las legislaciones contemporáneas de otros países está regulado de manera autónoma, o al menos por medio de un procedimiento específico, en nuestro ordenamiento se encuentra incorporado como una modalidad del juicio de amparo, pero con

51 En su clásico libro, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3a., ed., UNAM, 1991, pp. 115-117. Este destacado jurista consideró que en tanto que la noción de proceso es esencialmente teleológica, el procedimiento tiene carácter estrictamente formal (pues inclusive puede ser administrativo o legislativo y no exclusivamente jurisdiccional), y por ello concluye que en tanto que varios procesos pueden compartir un solo procedimiento, no todo procedimiento puede configurar un verdadero proceso.

52 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., supra, nota 1, pp. 18-41.

las características clásicas de este instrumento tutelar, a saber: procede contra actos u omisiones que afecten la libertad y la dignidad personal de los gobernados fuera del procedimiento judicial, es decir respecto de la privación de la libertad por autoridades administrativas ya sean policíacas o bien por órdenes del ministerio público; puede interponerse por cualquier persona, inclusive un menor de edad, mediante un escrito o de manera oral (por comparecencia) y en casos urgentes, la demanda se puede presentar por telégrafo o por conducto de los jueces locales, quienes deben iniciar el procedimiento y particularmente ordenar la suspensión temporal de los actos presuntamente violatorios, en tanto se envía el expediente al juez federal competente.

75. Una vez iniciado el procedimiento ante el juez del amparo, o recibido el expediente remitido por las autoridades judiciales locales, dicho juzgador federal debe hacer las gestiones necesarias para lograr la presencia del afectado y dictar las medidas precautorias que le eviten daños graves o irreparables; el procedimiento es más breve y sencillo aplicado a otros sectores del amparo; no existe plazo preclusivo para presentar la demanda respectiva, etcétera (artículos 17, 18, 22, fracción I; 23, segundo párrafo; 38, 39, 40, 117 y 119 de la Ley de Amparo).

76. B) El segundo proceso ha sido calificado como amparo contra leyes,⁵³ y se traduce en el procedimiento para combatir las disposiciones legislativas por medio de esta vía. Existen dos modalidades o vías dentro de este sector, por una parte la que podemos calificar como acción de inconstitucionalidad que tiene carácter concreto, puesto que deben interponerla los afectados directamente por algunas disposiciones legislativas, y que debe distinguirse de la acción abstracta de inconstitucionalidad, regulada por la fracción II del artículo 105 constitucional y la ley reglamentaria correspondiente.⁵⁴ El segundo instrumento para impugnar las normas legislativas se puede denominar recurso de inconstitucionalidad, ya que se interpone ante los tribunales colegiados de circuito contra la sentencia judicial que hubiese aplicado las disposiciones legislativas ordinarias que el promovente considera contrarias a la carta federal. En este sentido tam-

53 La bibliografía del amparo contra leyes, además de los estudios incluidos en las obras generales del juicio de amparo, comprende un número amplio de estudios monográficos. Sobre estos últimos, citamos el trabajo reciente de Aguilar Álvarez y de Alba, Ernesto, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989.

54 Sobre la acción abstracta de inconstitucionalidad puede consultarse a Castro, Juventino V, *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.

bién debe considerarse como una especie dentro del amparo contra resoluciones judiciales.

77. a) La acción de inconstitucionalidad es la que se interpone por los particulares afectados contra los actos de expedición, promulgación y publicación de las disposiciones legislativas, entendidas en su sentido material, es decir, leyes, tratados internacionales y reglamentos. En esta modalidad del amparo, los promoventes deben señalar como autoridades demandadas a las que hayan intervenido en el procedimiento legislativo, o sea, el Congreso de la Unión (o el Senado federal en el supuesto de la aprobación de los tratados internacionales); las legislaturas locales, o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su caso, el presidente de la República; los gobernadores de los estados o el jefe de gobierno del Distrito Federal. Este proceso de amparo se tramita en dos instancias, la primera ante los jueces federales de distrito, y el segundo grado, si subsiste la cuestión de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia, la que deberá decidir únicamente sobre dicha cuestión (artículos 107, fracciones VII y VIII, de la Constitución federal; 83, fracción IV; 84, fracción I, incisos a) y c); 114, fracción I, de la Ley de Amparo; así como el 10, fracciones II, incisos a) y c) y III; 51, fracción I; 52, fracción III; 54, fracción II, y 55, fracción II, según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995).

78. Respecto de la acción de inconstitucionalidad, que es la única que configura un proceso autónomo dentro del juicio de amparo, es preciso señalar que la sentencia dictada en esta materia por la Suprema Corte, cuando otorga la protección, se traduce exclusivamente en la desaplicación en beneficio del promovente de las disposiciones legislativas impugnadas, pero sin formular una declaración general de inconstitucionalidad. Cabe recordar que lo anterior se debe a la tradición establecida desde la vigencia del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, inspirado en el sistema de control constitucional establecido por la Constitución federal de Estados Unidos (ver *supra*, párrafos 14-16) y que se ha denominado “fórmula Otero” en virtud del redactor de este precepto, el insigne jurista mexicano Mariano Otero,⁵⁵ control que se consagró en el artículo 102 de

55 El citado artículo 25 del Acta de Reformas mencionada, disponía: “Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en *el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales*, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, *limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*”.

la carta federal de 1857 y ha trascendido al artículo 107, fracción I, de la Constitución vigente, y con ligeras variantes de redacción en al artículo 76 de la Ley de Amparo en vigor.⁵⁶

79. Este principio de los efectos particulares de la sentencia de amparo cuando se impugna la inconstitucionalidad de disposiciones legales, ha sido motivo de un intenso debate doctrinal, en virtud de que en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos predominan los efectos *erga omnes* de las sentencias de inconstitucionalidad pronunciadas por los tribunales constitucionales o supremos, sin perjuicio de establecer la desaplicación en cada caso concreto en las impugnaciones en vía incidental. Por ello, se ha propuesto que, sin perjuicio de un período de adaptación, se introduzca la declaración con efectos generales en la impugnación directa de las normas legislativas por medio del juicio de amparo.⁵⁷

80. b) La segunda vía para combatir las leyes inconstitucionales por conducto del amparo se puede nombrar recurso de inconstitucionalidad, en cuanto se hace valer de manera indirecta, es decir, por medio de la impugnación de la sentencia judicial en la que se han aplicado las disposiciones legislativas que el promovente considera contrarias a la carta federal. En este supuesto, la inconstitucionalidad se plantea como una cuestión incidental o prejudicial, es decir, que antes de decidir sobre el fondo de la controversia, el tribunal colegiado respectivo debe resolver si las disposiciones legales en las cuales se apoyó el fallo combatido en amparo contradicen o no a normas de carácter fundamental.⁵⁸

56 La parte relativa del artículo 107, fracción I, de la Constitución federal, dispone: "...1. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándolos a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". A su vez, el artículo 76 de la Ley de Amparo, establece: "Las sentencias que se pronuncian en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

57 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., supra., nota 1, pp. 183-256.

58 Al respecto, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, que establece los requisitos de la demanda en el amparo judicial promovido en una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito, señala: "Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia".

81. Ya sea que el respectivo tribunal colegiado decida respecto a la cuestión de constitucionalidad o bien omita hacerlo, el fallo que dicte puede ser impugnado por medio del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, la que únicamente deberá decidir sobre dicha cuestión de inconstitucionalidad, ya que si la misma se considera improcedente o infundada, el fondo sobre la ilegalidad de aplicación de las normas secundarias, en el caso que también se invoque, corresponde al tribunal colegiado de circuito que corresponda (artículos 107, fracciones V, VI y IX de la carta federal; 83, fracción V; 84, fracción II; 93, 159-169 y 166 de la Ley de Amparo, así como 10, fracción III, y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

82. C) El proceso cuantitativamente más importante lo ocupa el amparo contra resoluciones judiciales, que se ha calificado como amparo judicial o amparo casación, en cuanto debe considerarse como un recurso de casación federal (aun cuando no se utiliza esta denominación), por medio del cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, tanto federales como locales, y de las diversas materias en una sola instancia; actualmente se hace ante los tribunales colegiados de circuito, que en la realidad son ahora de casación, pero con la posibilidad de que las Salas de la Suprema Corte puedan establecer el criterio obligatorio que debe imponerse cuando existen contradicciones de tesis entre los citados tribunales colegiados (ver *supra*, párrafo 38).⁵⁹

83. Éste es un sector del amparo que ha crecido de manera constante, ya que en 1936 se le incorporó la impugnación de las sentencias de los tribunales del trabajo (juntas de conciliación y arbitraje); en 1968, la de los tribunales administrativos; en 1988, la de los autos procesales que ponen fin al juicio, y finalmente, en 1992, la de los fallos de los tribunales agrarios creados en esa época. Todas estas resoluciones se combatían con anterioridad a esas fechas por conducto del procedimiento de doble instancia. En este sentido es preciso mencionar que la Suprema Corte de Justicia tiene facultad de atracción sobre los amparos del conocimiento de los tribunales colegiados, cuando la propia Suprema Corte considere que por su importancia así lo ameriten, ya sea de oficio, o bien a petición fun-

⁵⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo", *Memoria de El Colegio Nacional*, 1978. México, 1979, pp. 91-138, incorporado a la obra del mismo autor mencionada en la nota anterior, pp. 237-284; Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Amparo y casación", *Derecho procesal mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985, tomo I, pp. 526-541; Alatríste de la Fuente, Miguel, *El juicio de amparo y el recurso de casación civil*, México, 1948; Ríos Espinoza, Alejandro, *Amparo y casación*, México, 1960.

dada del correspondiente tribunal colegiado o del procurador general de la República (artículos 107, fracciones V y VI, de la Constitución federal; 158-165 y 185, de la Ley de Amparo y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

84. D) Otro proceso de amparo es el que puede interponerse por los afectados contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, tanto federales como locales, respecto de las cuales el juicio de amparo funciona como un proceso de lo contencioso administrativo. Este sector ha disminuido su importancia de manera paulatina a partir de que en 1968 se estableció el precepto en el cual se dispuso que las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación (establecido en 1937 como un organismo de jurisdicción delegada, pero que a partir de su Ley Orgánica de 1967 se le reconoció plena autonomía para dictar sus fallos) debían combatirse por conducto del amparo judicial de una sola instancia. (ver *supra*, párrafos 82-83). Además se introdujo en la misma fecha una nueva disposición al artículo 104, fracción I, de la Constitución federal, para establecer la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tuvieran a su cargo la resolución de las controversias entre la administración pública federal y del Distrito Federal con los particulares. Asimismo, un precepto similar se estableció en el año de 1987 en la fracción IV del artículo 116 constitucional, para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en los Estados.⁶⁰

85. Con apoyo en las citadas reformas constitucionales, además del Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció en el año de 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya ley orgánica actual es de 1995. De acuerdo con este modelo se crearon de manera

60 En la reforma constitucional y legal de 1968, se introdujo en un nuevo precepto en el artículo 104, fracción I, de la carta federal, en el sentido de que: “Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”, precepto que en la reforma de 1987 se trasladó al artículo 73, fracción XXIX-G, como facultad legislativa del Congreso de la Unión. Además, en otra reforma del mismo año de 1987, se adicionó el artículo 116 constitucional sobre la organización de los Estados de la Federación, con una fracción IV de dicho precepto, según la cual: “Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

paulatina numerosos tribunales de lo contencioso administrativo en diversos estados de la República, con esa denominación o alguna similar: Sonora (1977); Hidalgo (1982, denominado Tribunal Fiscal Administrativo); Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985); México (1986); Guerrero y Yucatán (1987); Baja California y Veracruz (el último incorporado recientemente al Poder Judicial); Morelos (1990); Nuevo León (1991); San Luis Potosí y Sinaloa (1993); así como salas mixtas con competencia en materia administrativa en el Tribunal Superior del Estado de Chiapas (1993). El número de estos tribunales administrativos especializados tiende a incrementarse, por lo que no está lejano el momento en que todos los estados de la República cuenten con un organismo jurisdiccional similar a los anteriores y posiblemente también en el ámbito federal, lo que se traducirá en una reducción del ámbito del proceso de amparo administrativo que estamos analizando.

86. En congruencia con lo anterior, el sector del amparo como contencioso administrativo se ha restringido cada vez más, de manera inversa al aumento de los citados tribunales, pues sus fallos son impugnados, como se ha señalado, en amparo judicial de una instancia ante los tribunales colegiados de circuito. En los supuestos en que los actos y resoluciones administrativos no puedan cuestionarse ante los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se deben impugnar en un procedimiento de dos instancias, la primera ante los jueces federales de distrito y la segunda ante los mencionados tribunales colegiados de circuito.⁶¹

87. E) Finalmente, en el año de 1963 y con antecedente la reforma constitucional de 1962, se introdujeron en la Ley de Amparo un conjunto de modificaciones con el objeto de establecer ventajas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria (ejidatarios, comuneros y sus respectivas poblaciones), que permitieron equilibrar su situación frente a los propietarios agrícolas y ganaderos así como respecto las autoridades administrativas federales encargadas de desarrollar la citada reforma agraria, en virtud de que se consideró que algunos campesinos carecían en numerosos casos de asesoramiento jurídico para intervenir con éxito en la decisión de las controversias agrarias por con-

61 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 111-121. Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 257-279; *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, pp. 213-242; González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2a. ed, con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro, México, Porrúa-UNAM, 1997, pp. 953-1043.

ducto del juicio de amparo. Con estas reformas se estableció un quinto sector que se puede denominar proceso social agrario. Debido a la importancia política que se otorgó a dichas reglas procesales, en el año de 1976 se dividió la Ley de Amparo en dos libros que antes no existían, uno sobre el amparo en general y otro, con muy pocos artículos, para regular el amparo agrario, pero sin abarcar todos los conflictos en esta materia (artículos 107, fracción II, párrafos tercero y cuarto de la carta federal, y 212 a 234 de la Ley de Amparo).⁶²

88. Sin embargo, en nuestros días este sector del juicio de amparo tiende a desaparecer y con bastante rapidez, debido a que en el año de 1992 se reformó el artículo 27 constitucional para establecer los tribunales federales agrarios, integrados por un Tribunal Superior de cinco magistrados y varios tribunales unitarios, que se encargan en la actualidad de conocer de los conflictos que con anterioridad competían a las autoridades administrativas federales (Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas el 26 de febrero de 1992).

89. Contra las sentencias de dichos organismos jurisdiccionales procede el amparo de una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito, por lo que se incorpora esta materia al amparo contra resoluciones judiciales o amparo casación (ver *supra*, párrafo 83), de tal manera que el procedimiento específico, que era de doble instancia, sólo se promueve excepcionalmente.

90. Por tanto, debemos concluir que, de acuerdo con la tendencia que se observa en nuestros días en la regulación del amparo mexicano, si bien todavía comprende de manera formal cinco procesos diversos, como lo hemos señalado en los párrafos anteriores, en un futuro que no parece muy lejano se dirige a conservar sólo tres: *habeas corpus*, amparo contra leyes y amparo judicial o de casación. Por otra parte, el amparo en sentido estricto, es decir aquel que de manera predominante está dirigido en las legislaciones latinoamericanas a la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, con exclusión de la libertad e integridad

62 La bibliografía es amplia por lo que únicamente citamos algunos estudios relativamente recientes: Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 116, mayo-agosto de 1980, pp. 439-463, reproducido en el libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., *supra*, nota 1, pp. 329-358; Lanz Cárdenas, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus. 1977; Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1986; Ponce de León, Luis M., *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988; García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997.

personal tuteladas generalmente por el *habeas corpus*, no está regulado mediante de un procedimiento específico en la actual legislación del amparo mexicano, ya que queda comprendido dentro de la impugnación de la conducta de cualquier autoridad, cuando la misma afecta directamente un derecho consagrado en la carta federal, por lo que estimamos conveniente establecer una tramitación especial que integraría un cuarto proceso.

91. En nuestro concepto, también debe quedar comprendido en este cuarto sector la violación de los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, aun cuando esta posibilidad todavía no se ha analizado con la debida profundidad, pero resulta muy clara en otros ordenamientos latinoamericanos (ver *infra*, párrafo 119).

V. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL JUICIO DE AMPARO Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZARLO

92. A la Ley de Amparo de 1936 se le incorporaron de manera paulatina, por medio de numerosas reformas, nuevos preceptos apoyados en la evolución constante de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y otras modificaciones, algunas muy significativas con motivo de algunas reformas constitucionales de gran trascendencia, como las de 1951, 1968 y 1988, que modernizaron nuestra máxima institución procesal. Debe tomarse en consideración que tales cambios, algunos con defectos de técnica jurídica, no contribuyeron a la precisión legislativa de un instrumento tan complejo, ya que hasta el momento no se ha hecho un examen exhaustivo y sistemático del mismo ordenamiento para lograr una depuración de sus disposiciones.

94. Por otra parte, tampoco ha contribuido a una sistematización legislativa la incorporación paulatina de preceptos de carácter histórico, que se han tomado a veces literalmente, de las leyes y códigos procesales que han regulado el amparo, sin tomar en cuenta las diversas épocas en las cuales fueron creadas. Lo mismo ocurre con la terminología, que no se ha modernizado de acuerdo con el progreso de la ciencia del derecho procesal y se ha mantenido por muchos años, de manera que no es posible actualizarla sin producir confusiones. Así, podemos mencionar, entre otros vocablos: quejoso o agraviado, para designar al actor o demandante; autoridad responsable, equivalente a autoridad demandada; tercero perjudica-

do, por tercero interesado; informe justificado, en lugar de contestación de la demanda; la suspensión del acto reclamado, como equivalente de providencias precautorias o cautelares, etcétera.

95. Los aspectos de mayor complicación derivan de conservar la concepción histórica del amparo en un ordenamiento vigente en la actualidad, en el que todavía se confunden de manera constante las infracciones a la legalidad ordinaria como si fuesen equivalentes a violaciones de disposiciones constitucionales, no obstante que estos sectores han sido objeto de una separación en las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995, e inclusive encomendadas a tribunales federales diversos (ver *supra*, nota 6).

96. Podemos advertir con claridad el trasplante de normas históricas en nuestra legislación vigente en el acucioso estudio histórico-legislativo realizado por el destacado jurista mexicano José Luis Soberanes, en el cual se comparan las disposiciones de las diversas leyes de amparo y códigos procesales, con los preceptos actuales.⁶³ Lo anterior no debe considerarse como un defecto en sí mismo, ya que los ordenamientos legales codificados generalmente se construyen de manera paulatina con la incorporación de disposiciones anteriores, pero estas últimas deben revisarse de acuerdo con las situaciones imperantes en la época en que deben ser aplicadas. Es cierto que varios anacronismos se han corregido con reformas posteriores, pero esta actualización no ha sido sistemática.

97. Ese desarrollo peculiar, que ha combinado preceptos históricos con disposiciones en las que se recogen los adelantos de la jurisprudencia, especialmente de la Suprema Corte de Justicia, ha determinado que un sector de la doctrina considere al juicio de amparo como una institución *sui generis* que se aparta de los principios generales de la ciencia del proceso. El destacado jurista Ignacio Burgoa Orihuela ha sostenido en numerosas ocasiones, que los lineamientos del amparo mexicano son ajenos a los principios e instituciones de la teoría general o doctrina del proceso o del derecho procesal. Este autor considera que es inaceptable la pretensión de querer incrustar el amparo dentro de una “teoría general del proceso”, originada en el proceso civil que es diferente al amparo por su motivación y teleología.⁶⁴

98. Nosotros hemos postulado lo contrario, no por un afán de extranjerización, sino porque si bien es cierto que en sus comienzos la teoría o

63 *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

64 *Renovación de la Ley de Amparo*, *cit.*, *supra*, nota 2, p. 9.

doctrina general surgió en el proceso civil, se extendió muy pronto a todas las disciplinas de carácter adjetivo, de tal manera que sin el conocimiento de los principios de este sector de la ciencia del derecho no es posible conocer con profundidad, ni enseñar a los alumnos de la materia los lineamientos básicos del amparo mexicano. En vía de ejemplo, el sector que se traduce en un recurso de casación federal contra las resoluciones judiciales implica la última instancia de los diversos procesos civiles, penales, administrativos, laborales e inclusive agrarios que se tramitan en todos los tribunales del país, lo que no está claramente regulado en la Ley de Amparo en vigor.⁶⁵

99. El mismo conocido cultivador del derecho de amparo mexicano afirma que “El amparo es una institución procesal constitucional gestada y normativizada en México...”⁶⁶ Lo anterior es parcialmente cierto, puesto que el amparo mexicano efectivamente realiza funciones de control de constitucionalidad, pero otro sector importante del mismo funciona como un control de legalidad, que rebasa claramente al mencionado derecho procesal constitucional y se inserta en varias ramas, por lo que para comprender una institución tan compleja no sólo es necesario conocer los principios de la teoría o doctrina general, sino también los lineamientos de diversas disciplinas procesales (como se señala en el párrafo anterior), lo que se ha traducido en una creciente especialización de los tribunales de amparo.

100. Además, el derecho procesal constitucional, que se ha desarrollado científicamente en los últimos años y comprende el estudio de los diversos instrumentos de control de la constitucionalidad, está plenamente insertado en la propia teoría o doctrina general, como lo señalan los cultivadores de esta nueva rama procesal, que actualmente constituye una materia del currículum de varias de las escuelas y facultades de derecho de Latinoamérica.⁶⁷

65 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo y la enseñanza del derecho procesal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 22-23, enero-agosto de 1975, pp. 425-464.

66 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Renovación de la Ley de Amparo*, cit., supra, nota 2, p. 9.

67 La bibliografía sobre esta disciplina es bastante amplia en los últimos años, por lo que nos limitaremos a señalar a González Pérez, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1979; Pestalozza, Christian, *Verfassungsprozessrecht (Derecho procesal constitucional)*, 3a. ed., München, C. H. Beck, 1991; Hernández Valle, Rubén, *Derecho procesal constitucional*, San José, Costa Rica, Juricentro, 1995; Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., tomos I y II, *El recurso extraordinario* (1988); tomo III, 4a. ed., *Acción de amparo* (1995), y tomo IV, *habeas corpus*, (1989), Buenos Aires, Astrea; Rodríguez Domínguez, Elvito, *Derecho procesal constitucional*, Lima, Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1997; García Belaúnde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Trujillo, Marsol Perú Editores, 1998; Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al derecho procesal constitucional”, *Memoria de El Colegio Nacional*, 1997, México, 1998, pp. 27-84.

101. La Ley de Amparo vigente ha sido reformada en veinte ocasiones, por decretos legislativos publicados los días y años siguientes: 30 de diciembre de 1939; 20 de enero de 1943; 29 de diciembre de 1949; 19 de febrero y 14 de marzo de 1951; 31 de diciembre de 1957; 4 de febrero de 1963; 30 de abril de 1968; 4 y 23 de diciembre de 1974; 29 de diciembre de 1975; 29 de junio y 31 de diciembre de 1976; 7 de enero de 1980; 30 de noviembre de 1982; 16 de enero de 1984; 20 de mayo de 1986; 5 de enero de 1988; 10 de enero de 1994 y 8 de febrero de 1999. Si se considera, además, que algunas de esas modificaciones han sido muy extensas, como las de 1951, 1968 y 1988, lo que significa forzosamente una alteración sustancial, y no podría ser de otra manera, de la Ley de Amparo en vigor desde enero de 1936, todo ello nos lleva a la necesidad de un nuevo texto que recoja esa evolución e incorpore además algunos aspectos más recientes, pero todo de una manera ordenada y sistemática.

102. Un análisis superficial del citado ordenamiento descubre que sus preceptos están distribuidos desordenadamente, adolecen de numerosos errores de técnica legislativa y son varios en los que existe falta de precisión. Es preferible sustituir el texto vigente por otro en el que se depuren estos defectos y se establezca una nueva estructura que se ajuste a los diversos procesos que integran la institución procesal que se examina, aparentemente unitaria. Claro que lo anterior no significa partir desde cero, sino perfeccionar las disposiciones existentes que, como hemos dicho, se han venido desarrollando históricamente e incorporar aquellas que se consideren indispensables para ampliar su esfera protectora, cuando ello se considere necesario.

VI. LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO

103. Las reflexiones anteriores nos conducen a considerar que el juicio de amparo en su concepción original de instrumento procesal para tutelar las llamadas garantías individuales (ver *supra*, párrafos 23-24), sirvió de ejemplo e inspiración a varios ordenamientos latinoamericanos que consagraron la institución con el mismo nombre, debido a su común tradición hispánica,⁶⁸ y que también puede considerarse como modelo en

68 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Diversos significados jurídicos del amparo en el derecho iberoamericano", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 52, enero-abril de 1965, pp. 119-132, reproducido en *Rivista di diritto agrario*, Milano, julio-septiembre de 1967, pp. 502-518, e incorporado posteriormente al libro del mismo autor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 17-52; Brewer Carías, Allan

cierta manera para otras instituciones con funciones similares o equivalentes, como el *mandado de segurança* brasileño,⁶⁹ el recurso de protección chileno⁷⁰ y la acción de tutela colombiana.⁷¹ (ver *supra*, párrafo 20).

104. Sin embargo, debemos reconocer que el derecho de amparo en Latinoamérica y España, así como las instituciones afines y equivalentes, han experimentado una evolución y ampliación en su esfera protectora de los derechos fundamentales, así como modificaciones en sus lineamientos de carácter procesal, que han dejado atrás al amparo mexicano en varios aspectos, lo que debemos tomar en consideración para incorporar aquellos criterios que permitan actualizar nuestra máxima institución adjetiva, en especial de su función primigenia de proteger los derechos humanos, tanto de carácter individual como de naturaleza económica, social y cultural, en la que desafortunadamente se ha quedado rezagada, y por ello se requiere de una profunda revisión para que vuelva a asumir, al menos en este sector esencial, su carácter paradigmático.⁷²

R., *el amparo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (una aproximación comparativa)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1993; Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo latinoamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, 1998.

69 Es muy amplia la doctrina sobre este instrumento brasileño que se estableció originalmente en la carta federal del Brasil de 1934, y está consagrado actualmente por el artículo 5o., párrafo LXIX, de la Constitución vigente de 5 de octubre de 1988, por lo que únicamente citamos algunos estudios recientes, Sidou, José Othon, “*Habeas corpus*”, *mandado de segurança, mandado de injunção, “habeas data”, ação popular. As garantias ativas dos direitos coletivos*, 5a. ed., Río de Janeiro, Forense, 1998; Flaks, Milton, *Do mandado de segurança. Pressupostos de impetração*, Río de Janeiro, Forense, 1980; Barbi, Celso Agrícola, *Do mandado de segurança*, 3a. ed., Río de Janeiro, Forense, 1980; Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp.390-391.

70 Este instrumento actualmente regulado por el artículo 20 de la Constitución chilena, aprobada por el plebiscito de septiembre de 1980 y reformada por un segundo plebiscito de 1989. Sobre el mismo pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios, Soto Kloss, Eduardo, *El recurso de protección. Orígenes, doctrina y jurisprudencia*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1989; Lira Herrera, Sergio, *El recurso de protección. Naturaleza jurídica, doctrina y jurisprudencia*, Santiago de Chile, 1990; Verdugo Marinkovic, Mario, *et. al., Derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994, tomo I, pp. 337-346.

71 Sobre esta institución protectora establecida por el artículo 86 de la Constitución colombiana de 7 de julio de 1991, pueden consultarse, entre otros, a Arenas, Salazar, Jorge, *La tutela. Una acción humanitaria*, 2a. ed., Santa Fe de Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1993; Charry, J.M., *La acción de tutela*, reimpresión, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1992; Monroy Torres, Marcia y Álvarez Rojas, Fernando, *Jurisprudencia de la Corte Constitucional*, vols. III y IV, *La acción de tutela*, Santa Fe de Bogotá, Juris Editores, 1993.

72 Cfr. Fix-Zamuido, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1998, pp. 371-430, incluido en la obra del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *cit.*, *supra*, nota 1, pp. 760-770.

105. Recientemente se advierte un vigorosa tendencia entre los juristas, jueces y abogados mexicanos, para que se efectúe un revisión profunda de la legislación de amparo, que incluye a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, así como el texto de los artículos 103 y 107 de la carta suprema, que establecen los lineamientos del derecho de amparo mexicano. Podemos citar, en vía de ejemplo, tres publicaciones actuales en las que se proponen modificaciones esenciales y que provienen de tres conocidos juristas mexicanos: Ignacio Burgoa Orihuela,⁷³ Nicolás Martínez Cerda⁷⁴ y el ministro de la Suprema Corte de Justicia José de Jesús Gudiño Pelayo.⁷⁵

106. Por otra parte, como resultado de la convocatoria de la Suprema Corte de Justicia de 3 de diciembre de 1999, que hemos mencionado con anterioridad (ver *supra*, párrafo 10), la consulta que se realizó fue muy amplia en todo el país y en ella han participado con entusiasmo ministros de la Suprema Corte, magistrados y jueces federales, magistrados y jueces de la entidades federativas, abogados, agentes del Ministerio Público y numerosos académicos, quienes han hecho numerosas proposiciones que el equipo técnico de la Comisión de Análisis y Propuestas, designada por la misma Suprema Corte, ha recopilado en cinco gruesos volúmenes y las además ordenado en relación con los artículos de la Ley de Amparo respecto de los cuales se formulan.

107. A lo anterior debe agregarse que se han elaborado tres anteproyectos que también deben ser estudiados por la mencionada Comisión: a) en primer lugar se realizó un cuidadoso análisis por una comisión presidida por el ministro de la Suprema Corte Arturo Serrano Robles, entonces director del Instituto de Especialización del más Alto Tribunal, e integrada por ministros y magistrados federales. Ese anteproyecto se presentó al presidente de la Suprema Corte el 17 de junio de 1987; b) un anteproyecto propiciado en 1995 por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en el cual participó un selecto grupo de académicos en su mayor parte del Instituto Tecnológico Autónomo de México; y c) un anteproyecto más reciente elaborado por una comisión que trabajó bajo la coordinación del Instituto de la Judicatura Federal.

73 *Renovación de la Ley de Amparo, cit., supra*, nota 2.

74 *Reformas a la Ley de Amparo*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, 2000.

75 "Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo", en *Lex. Difusión y Análisis*, México, núms. 56-57, enero-marzo del 2000, pp. 7-33.

108. Además, debe tomarse en consideración que la jurisprudencia reciente, tanto de la Suprema Corte de Justicia como de los tribunales colegiados de circuito, ha modernizado ciertos criterios tradicionales sobre el derecho de amparo que ya resultaban anacrónicos, entre éstos podemos citar únicamente en vía de ejemplo, los que se refieren a: a) la verosimilitud o apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como bases para superar el criterio de la llamada suspensión del acto reclamado, el que según la jurisprudencia tradicional sólo podía tener efectos estrictamente conservativos. En la actualidad, cuando esa medida cautelar resulte ineficaz por conducto de la simple paralización del acto reclamado, con apoyo en los nuevos principios se deben dictar medidas que impliquen no una restitución sino en un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional (o ilegal).⁷⁶

109. b) Otro criterio jurisprudencial anticuado, que fue sustituido por una nueva jurisprudencia fue el de concepto de autoridad para efectos del amparo. Recordemos que la tesis tradicional era en el sentido de que “el término autoridad para efecto del amparo, comprende todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que por lo mismo están en disposición de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.⁷⁷ Con fundamento en esta tesis jurisprudencial quedaban fuera de este concepto de autoridad las entidades públicas descentralizadas del Estado, con exclusión de aquellos actos que de acuerdo con sus leyes, correspondieran a su carácter de organismos fiscales autónomos (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores).

110. La Suprema Corte de Justicia en su fallo de 14 de noviembre de 1996, al resolver el amparo en revisión 1195/92, promovido por Oscar Treviño Aguilar, estimó que la tesis anterior conducía a la indefensión de

⁷⁶ Tesis publicada en el *Semanario Judicial* y su *Gaceta*; Tribunal en Pleno, parte III, abril de 1996, PJ16/96, p. 36, así como la tesis 15/96, p. 16. *Cfr.* Góngora Pimentel, Genaro David, “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, *Actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en la celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, pp. 151-178, esp. p. 153. El distinguido jurista mexicano, actualmente presidente de la Suprema Corte de Justicia, en su función anterior de magistrado de circuito fue el primero en plantear un cambio de la jurisprudencia tradicional en esta materia.

⁷⁷ Tesis 300, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, en 1988, vol.I, *Salas y tesis comunes*, p. 519.

los afectados por actos o resoluciones de organismos públicos descentralizados, ya que en su actuación

...con independencia de la disposición directa que llegaren a tener para disponer o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí y ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica de los gobernados, sin acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado....⁷⁸

111. c) Un tercer ejemplo de modernización jurisprudencial lo podemos destacar respecto del criterio reciente de la Suprema Corte de Justicia que modificó la tesis sobre los tratados internacionales considerados al mismo nivel que las leyes federales, ya que en la actualidad nuestro máximo tribunal considera que dichos tratados tienen un categoría jurídica superior a la de las citadas leyes federales y un nivel inmediatamente inferior al de las normas de la Constitución federal, lo que constituye una nueva interpretación del artículo 133 de nuestra Constitución federal. El nuevo criterio se apoya esencialmente entre otros argumentos, en los que señalan que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto, y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; asimismo se estableció que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas.⁷⁹

112. Como no sería posible en este breve estudio plantear las modificaciones concretas que debieran incorporarse a un nuevo texto de la legislación de amparo, nos limitamos a señalar, a título estrictamente personal, las proposiciones que se formulan en los siguientes párrafos, que no forzosamente corresponden a las que estudia la Comisión de la que tenemos el honor de formar parte (ver *supra*, párrafos 10 y 11).

113. En tal virtud, más que reformas a los preceptos respectivos, puede ser útil establecer la posible estructura de una verdadera nueva Ley de Amparo, ya que en nuestro concepto se debe modificar su formato actual,

⁷⁸ Cfr. *Anexo al Informe anual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1997, pp. 112-113.

⁷⁹ Este criterio se estableció por unanimidad de diez votos, al resolver el Tribunal en Pleno el 11 de mayo de 1999, el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, Tesis LXXVII/99, publicada en el *Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia, 1999. Anexo de jurisprudencia*, pp. 841-843.

para adoptar otro diverso, en el cual se regulen de manera específica los procesos concretos que integran en la actualidad el juicio de amparo, pues consideramos que los preceptos vigentes sobre él se encuentran dispersos y carecen de sistematización, por lo que, además de efectuar una nueva ordenación es preciso elaborar disposiciones para establecer con claridad los lineamientos de dichos procesos, lo que de ninguna manera significa desconocer la evolución paulatina de la legislación de amparo, que se inició en sentido estricto a partir de la Ley de la materia de 20 de enero de 1869 y que continuó con la de 1882, en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, así como con los Ordenamientos de 1919, la actual de 1936 y sus numerosas modificaciones.

114. Estimamos que para ser considerado novedoso y actual el ordenamiento reglamentario de los artículos 103 y 107 de la carta federal, debería dividirse en dos o tres libros, pero no en la forma artificial que se realizó en 1976, al efectuar la separación que todavía subsiste (ver *supra*, párrafos 87 y 88) entre el amparo en general, que abarca más del noventa por ciento de los preceptos, y unas pocas disposiciones sobre el amparo en materia agraria. De manera diversa, sería conveniente redactar un primer libro que regulara las disposiciones generales, que son muy numerosas y que se pueden aplicar a todos los procesos, incluyendo los dos procedimientos de una o dos instancias, pero sin incluir aspectos específicos. Aun cuando no es indispensable, podría ser útil que las normas relativas a los citados procedimientos, sin incluir, por supuesto, disposiciones particulares, pudiesen formar el segundo libro.

115. El segundo o tercer libro, según se adoptara o no la alternativa señalada en el párrafo anterior, comprendería en los títulos y capítulos respectivos, cuatro sectores autónomos, que abarcarían los distintos tipos de proceso que contiene el juicio de amparo (ver *supra*, párrafo 72), ya que, como hemos señalado anteriormente, el procedimiento especial para el amparo social agrario tiende a desaparecer por la creación, en 1992, de los tribunales federales especializados en la materia (ver *supra*, párrafos 87-88), y podría ser objeto únicamente de disposiciones transitorias.

116. A) El primer título de ese segundo o tercer libro podría denominarse: del amparo contra actos privativos de la libertad (amparo-*habeas corpus* o amparo de la libertad e integridad personal), y comprendería las reglas para establecer el procedimiento específico de dos instancias, que regulara la protección contra actos que afectasen la libertad y la integridad personal de los gobernados por parte de autoridades administrativas

(policíacas y del ministerio público), en virtud de que, cuando el asunto ha sido consignado a un juez, procede el amparo contra resoluciones judiciales de un solo grado ante los tribunales colegiados de circuito (sin perjuicio de los medios de impugnación internos en el proceso penal).

117. A este respecto, Juventino V. Castro distinguido estudioso del juicio de amparo y en la actualidad ministro de la Suprema Corte de Justicia, remitió un trabajo a la Comisión de Análisis y Propuestas sobre una nueva Ley de Amparo, con fecha primero de diciembre de 1999. En sus proposiciones destaca la necesidad de establecer un procedimiento de exhibición, que incorporaría varios preceptos con una tramitación similar al *habeas corpus*, pero lo concibe no como una instancia separada del juicio de amparo, sino como un aspecto de la suspensión de los actos reclamados (es decir, de las providencias precautorias o cautelares), relacionados con la privación de la libertad fuera de procedimiento judicial. Nos parece adecuada la proposición del ministro Juventino V. Castro, en cuanto a una regulación específica de este aspecto del juicio de amparo, pero su encuadramiento dentro de las medidas cautelares no lo consideramos correcto, ya que el procedimiento respectivo debe comprender los lineamientos específicos de este tipo de proceso, varios de los cuales ya existen en la ley actual, pero deben sistematizarse y agregarse los preceptos que sean necesarios, incluyendo los que hagan falta en cuanto a la suspensión de los actos reclamados en esta materia, que serían similares a los adoptados en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas sobre el *habeas corpus*.⁸⁰

118. B) El segundo proceso que debía regularse en el título respectivo es el que se refiere al amparo en sentido estricto y el de materia administrativa: a) respecto del amparo como instrumento protector de los derechos humanos fundamentales, cabe señalar que si bien corresponde a la concepción original de la institución, según se ha sostenido en varias ocasiones, y que ha trascendido a otras legislaciones, especialmente latinoamericanas, no se regula de manera específica en nuestra Ley de Amparo, no obstante su nombre y la constante referencia en diversas normas así como en la jurisprudencia sobre la violación de “garantías” o de “derechos constitucionales”.

80 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995, pp. 53-55.

119. Ésta es una de las ostensibles paradojas de nuestra legislación de la materia, pues una lectura cuidadosa de la misma sólo nos permite descubrir un precepto específico a este respecto, o sea, la norma del artículo 84, fracción I, la cual dispone que las sentencias dictadas por los jueces de distrito pueden ser impugnadas en revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuando en las mismas se decida sobre la constitucionalidad de una ley (en sentido material) o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y persista en el recurso la cuestión de constitucionalidad, ya que en este último supuesto el juez federal puede aplicar de manera inmediata los preceptos fundamentales que regulan los derechos humanos de los gobernados establecidos en la carta federal. Esta disposición tiene su correspondencia en el artículo 21, fracción II, inciso a), de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el que otorga competencia a la sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre el mencionado recurso de revisión.

120. La regulación de un procedimiento específico sobre el amparo en su sentido original es de carácter prioritario, ya que es el sector de nuestro juicio que ha quedado más rezagado, si tomamos en cuenta los avances que ha tenido este instrumento de tutela de los derechos humanos en los ordenamientos latinoamericanos. Consideramos que estos adelantos en el procedimiento específico se deben tener presentes al elaborar una nueva Ley de Amparo. En relación a lo anterior, uno de los elementos esenciales que sugerimos tomar en cuenta es el relativo a la procedencia del amparo respecto de los derechos humanos de fuente internacional incorporados a nuestro orden jurídico interno, es decir, los establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en los términos del artículo 133 constitucional, ya que desde nuestro particular punto de vista dichos derechos se integran a los de carácter fundamental regulados en nuestra carta magna, en cuanto no contradicen a estos últimos, sino por el contrario los complementan, perfeccionan o establecen situaciones más favorables para los gobernados.⁸¹ Tal propuesta resulta más viable, debido al cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre la jerarquía superior de los tratados internacionales respecto de las leyes federales (ver *supra*, párrafo 110).

81 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, pp. 421-422, reimpresso en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., *supra*, nota 1, pp. 783-784.

121. En este aspecto coincidimos con las agudas reflexiones del destacado jurista mexicano Antonio Carrillo Flores, en cuanto sostuvo, hace varios años, que en la situación mencionada anteriormente procedía el juicio de amparo para proteger los derechos establecidos por los tratados internacionales,⁸² y por el contrario disentimos de la opinión del no menos distinguido constitucionalista Antonio Martínez Baéz, quien afirmó que los derechos humanos instituidos por tratados sólo podían protegerse por los organismos internacionales, pues el amparo mexicano en su opinión únicamente tutela los consagrados por la Constitución federal.⁸³

122. Debemos tomar en cuenta los avances de otras legislaciones latinoamericanas sobre la protección de los derechos humanos por medio del amparo o de las instituciones similares o equivalentes, en lo que se refiere a la tutela de los propios derechos respecto de grupos sociales en situación de predominio (calificados indebidamente como “particulares”); así como a la protección de los llamados intereses (en realidad, derechos) difusos o transpersonales que corresponden a un sector social no organizado, como el de los consumidores, los afectados por las alteraciones ambientales, las obras urbanas o el menoscabo al patrimonio artístico o cultural.⁸⁴

123. Asimismo, advertimos en el derecho mexicano la ausencia de disposiciones legales para la protección de los gobernados en cuanto la posibilidad de que pueda exigir la corrección de datos o informaciones erróneas o inexactas: derecho de rectificación, que en algunos ordenamientos latinoamericanos se tutela por medio de un instrumento procesal equivalente al amparo, denominado *habeas data*, introducido en la Constitución federal brasileña de 1988, y que ha trascendido a las cartas fundamentales de Paraguay, de 1992, y de Perú de 1993; en la reforma constitucional argentina de 1994; en la ley fundamental de Ecuador revisada en 1998, y en la Constitución de Venezuela de 1999.⁸⁵ Mencionamos este

82 En su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 248.

83 “Correlación entre la Constitución y los pactos de las Naciones Unidas”, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981, pp. 26-29.

84 Cfr. entre otros, la obra reciente de la joven investigadora mexicana Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997.

85 La bibliografía es muy amplia, pero citamos la obra reciente de Ekmekdjian, Miguel Angel y Pizzolo, Calogero, hijo, *Habeas data. El derecho a la intimidad fuente a la revolución informática*, Buenos Aires, Depalma, 1996. También pueden consultarse los numerosos estudios y la información que sobre esta institución se presentaron en el Seminario Iberoamericano de la Acción de *Habeas Data*, que se efectuó en la Universidad de Talca, Chile, en el mes de abril de 1997, y que fueron publicados en la revista *Ius et Praxis*, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997, pp. 33-399.

instrumento no precisamente para incorporarlo al derecho de amparo, ya muy recargado por su complejidad actual, al menos para promover la creación de instrumentos similares o equivalentes que puedan tutelar esos derechos humanos que han surgido en las sociedades contemporáneas.

124. Por otra parte y como lo establecen los artículos 2o., inciso segundo, del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el procedimiento que debe regular el amparo en sentido estricto debe cumplir con los requisitos de efectividad, sencillez y rapidez; resolverse en un plazo razonable y contar con medidas cautelares urgentes y adecuadas. Además es preciso conferirle preferencia en su tramitación respecto de otros procesos de amparo, con excepción de que la debe otorgarse en primer lugar al instrumento similar al *habeas corpus*, es decir, aquel que tiene por objeto proteger la libertad y la integridad personal (ver *supra*, párrafos 74-75).

125. b) Por lo que respecta al amparo en materia administrativa como equivalente a un proceso de lo contencioso administrativo, si bien señalamos con anterioridad que tiende a desaparecer con el establecimiento creciente de los tribunales administrativos de plena autonomía, tanto en la esfera federal como en las entidades federativas (ver *supra*, párrafos 84-86), no obstante, todavía subsiste y podría permanecer por algunos años este proceso que se tramita en dos instancias, al lado de la impugnación, por conducto del amparo judicial de una sola instancia de las sentencias de los citados tribunales administrativos. En tal virtud, consideramos conveniente (aun cuando implica un control de legalidad y no de constitucionalidad) regular en el mismo procedimiento a los procesos de amparo para tutelar tanto los derechos fundamentales de los gobernados, como los ordinarios de los administrados, si se toma en cuenta que son las autoridades administrativas, las que por su constante intervención en la esfera jurídica de los particulares, con mayor frecuencia suelen violar o desconocer los derechos tanto fundamentales como legales de los particulares, y que debido a la constante ampliación de las actividades de las autoridades administrativas, prácticamente se confunden ambos sectores sociales.⁸⁶

126. C) El tercer proceso que debe regular una futura legislación es el denominado amparo contra leyes, que se integra con el procedimiento de doble instancia que hemos calificado como acción (concreta) de inconsti-

86 Cfr. González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971.

tucionalidad de las disposiciones legislativas, es decir, el sector que se traduce en una impugnación directa contra la expedición, promulgación y publicación de las propias normas cuando afecten la esfera jurídica de los particulares, en la inteligencia de que deben señalarse en la demanda respectiva como autoridades responsables aquellas que han intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, el Congreso de la Unión (o el Senado respecto de los tratados internacionales), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o las legislaturas de los estados, así como el presidente de la República, el jefe del gobierno del Distrito Federal, o los gobernadores de los estados, respectivamente (ver *supra*, párrafos 77-79). En otras palabras, es el procedimiento que configura lo que se ha calificado como “proceso al legislador”.⁸⁷

127. Por otra parte y por lo que respecta al procedimiento que hemos calificado como recurso de inconstitucionalidad (ver *supra*, párrafos 80-81), la primera instancia de este sector (ya que puede transformarse en dos instancias, la segunda ante la Suprema Corte de Justicia si los tribunales colegiados de circuito deciden u omiten resolver sobre la cuestión de constitucionalidad de las disposiciones legislativas impugnadas) debe situarse dentro de las reglas del amparo judicial, ya que esta impugnación se plantea en forma incidental o prejudicial, con motivo de una sentencia de un juez o tribunal ordinario, pues esta misma cuestión debe señalarse únicamente como concepto de violación de la demanda respectiva.⁸⁸

128. Por el contrario, si la decisión del tribunal colegiado que se pronuncia o debiera pronunciarse sobre la citada constitucionalidad de las disposiciones legislativas impugnadas es combatido por el afectado por medio del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, dicho recurso debe regularse, como actualmente lo está, o sea, un segundo grado del sector del amparo contra leyes (artículos 83, fracción V; 84, frac-

⁸⁷ Cfr. Carnelutti, Francesco, “Aspetti problematici del processo al legislatore”, *Rivista di Diritto Processuale*, Padova, 1969, pp. 10-13.

⁸⁸ En el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, precepto que se refiere a los requisitos de la demanda en una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito contra sentencias judiciales y que se adicionó en las reformas de 1984, se dispone: “(...) Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia”. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La reforma en el derecho de amparo”, *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, 1987, pp. 265-299, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., *supra*, nota 1, pp. 588-590.

ción II, y 93 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

129. Uno de los aspectos del proceso de amparo contra leyes que debe ser objeto de análisis y de cambio en una nueva legislación, es el relativo a los efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad, de acuerdo con llamada fórmula Otero consagrada en los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal y 76 de la Ley de Amparo (ver *supra*, párrafo 78). Existe ya una fuerte corriente de opinión, tanto en la doctrina como en los diversos sectores jurídicos mexicanos, de acuerdo con el resultado de la consulta que se hizo por la Suprema Corte de Justicia en el mes de enero de 2000 (ver *supra*, párrafo 10), para modificar ese principio sin suprimirlo totalmente (pues se continuaría aplicando en el llamado recurso de inconstitucionalidad) y adoptar la corriente predominante en los ordenamientos contemporáneos sobre la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, tal vez con un período de adaptación es decir, que dicha declaración general con efectos *erga omnes* pueda adoptarse por la Suprema Corte de Justicia una vez que el más alto tribunal establezca jurisprudencia obligatoria, la que pudiera formarse no con cinco fallos como actualmente, sino por tres, número que sería razonable en una jurisprudencia más dinámica que la tradicional. Por otra parte, ya se tiene la experiencia de la declaración general en las sentencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de México al resolver las controversias constitucionales respecto disposiciones legislativas y en las acciones de inconstitucionalidad, con apoyo en las fracciones I y II de la carta fundamental y la ley reglamentaria correspondiente.

130. D) El cuarto y último proceso (en estricto sentido, recurso) que debería regularse en la futura Ley de Amparo, es el relativo al amparo judicial o amparo-casación, que de cierta manera se regula actualmente por conducto del procedimiento de una sola instancia o “amparo directo” (título tercero, artículos 158-191), pero sin que se haga la distinción entre los lineamientos generales y las características específicas de este sector. Ya se ha señalado y además es bien sabido, que el amparo judicial no estaba previsto en la regulación inicial de los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857, sino que se le incorporó posteriormente debido a una interpretación indebida y artificial del artículo 14 de nuestra carta fundamental, que fue aceptada por la Suprema Corte de Justicia a partir de 1869 (inclusive contra disposición expresa del artículo 8o. de la Ley de Amparo de enero de ese año, que se consideró inconstitucional

por la propia Corte), y posteriormente fue incorporado este proceso a la legislación, conservándose hasta nuestros días debido a un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que se consideraron subsistentes por el Constituyente de Querétaro y por ello se ha mantenido tanto en la carta de 1917 como en la legislación vigente (ver *supra*, párrafos 64-69).

131. En este proceso son numerosas las disposiciones que se han incorporado a las diversas leyes de amparo para regular el procedimiento, que es de una sola instancia, de acuerdo con lo establecido por la fracción V, del artículo 107 constitucional (si bien lo fue de dos grados en todas las materias durante la vigencia de la Constitución de 1857, especialmente a partir de la ley de 1882, que fue la primera en regular el amparo judicial). En consecuencia, se requiere una revisión cuidadosa de esa regulación, que debe tomar en cuenta las modificaciones que se han producido en los diversos códigos procesales latinoamericanos, con el objeto de modernizar la institución y en particular para suprimir formalidades innecesarias que fueron establecidas en las primeras etapas de esta institución.⁸⁹ De cualquier manera, sería conveniente realizar una depuración del complicado procedimiento actualmente en vigor.

VII. CONCLUSIONES

132. De las breves reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones.

133. *Primera.* El amparo mexicano surgió de manera paulatina en varios documentos constitucionales del siglo XIX y se consagró definitivamente en la carta federal de 1857, como resultado de la combinación de influencias externas y de la evolución nacional que culminó con el trasplante de la revisión judicial de Estados Unidos. En su origen, el amparo mexicano fue establecido para tutelar los derechos de la persona humana, entonces considerados como “garantías individuales”, contra las leyes o actos de cualquier autoridad, pero con posterioridad se le incorporaron otros instrumentos procesales, como la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto federales como locales,

⁸⁹ Si bien el amparo judicial como recurso de casación se inspiró en sus inicios en la institución francesa, debido a que todavía subsiste el reenvío de la sentencia de fondo, no debieran pasarse por alto las modalidades que se han establecido recientemente al recurso de casación en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española, publicada el 8 de enero de 2000, artículos 249-287.

por violación de normas legales ordinarias y respecto de actos y resoluciones administrativas, también por razones de legalidad.

134. *Segunda.* El juicio de amparo mexicano en su concepción original de instrumento procesal para la tutela de los derechos fundamentales sirvió de modelo a otros mecanismos que con el mismo nombre surgieron en varios ordenamientos latinoamericanos, así como en España en la carta republicana de 1931 y actualmente en la Constitución de 1978. El mismo amparo mexicano fue reconocido, también en su acepción primigenia, en declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos. En época reciente también se consagró el derecho de amparo en otros países como Macao y el archipiélago de Cabo Verde. Además, algunas legislaciones latinoamericanas han establecido mecanismos similares, pero con otros nombres, tales como el *mandado de segurança* brasileño (traducido al castellano como “mandamiento de amparo”), el recurso de protección chileno y la acción de tutela colombiana.

135. *Tercera.* Existe una vigorosa tendencia para la elaboración de una Ley de Amparo en México, que no sólo se traduzca en la revisión y renovación de la actual de 1936, que con numerosas reformas es la que ha tenido mayor tiempo de vigencia en nuestro país, sino que implique el establecimiento de una nueva estructura por medio de la cual se reconozca que el juicio de amparo mexicano está integrado por varios procesos, cada uno con sus aspectos peculiares. En el concepto personal del que esto escribe, este nuevo ordenamiento debería formarse por dos o tres libros, el primero de los cuales se integraría por las disposiciones generales que pueden aplicarse a todos los sectores del derecho de amparo, las cuales son bastante numerosas.

136. *Cuarta.* Si se estima conveniente un segundo libro tendría como contenido los dos procedimientos por medio de los cuales se tramita el juicio de amparo mexicano, es decir, el de un solo grado o “amparo directo”, y el de dos instancias, o “amparo indirecto”. El segundo o tercer libro, en su caso, comprendería las disposiciones específicas de cada uno de los cuatro procesos que forman parte del amparo mexicano: a) el amparo para la protección de los derechos de libertad e integridad personal fuera de procedimiento judicial, que equivale al *habeas corpus*; b) el proceso de amparo en sentido estricto, o sea, para la tutela de los derechos fundamentales establecidos en nuestra carta federal, pero también los de fuente internacional incorporados al derecho interno en cuanto complementen o perfeccionen a los primeros. En este sector del amparo sí es

necesario incorporar disposiciones nuevas, ya que constituye una paradoja que haya servido de paradigma a varios instrumentos latinoamericanos y a documentos internacionales, y no esté debidamente regulado por nuestra legislación actual. A este sector debe agregársele el del amparo que tutela a los particulares contra actos y resoluciones de autoridades administrativas, ya que posee cierto paralelismo con el amparo propiamente dicho, pero desde el ángulo del control de la legalidad.

137. *Quinta.* c) Un tercer sector comprendería el amparo contra leyes, especialmente cuando se trate de lo que hemos denominado “acción de inconstitucionalidad”, en el cual se señalen como actos reclamados la expedición, promulgación y publicación de las disposiciones legislativas, y como autoridades demandadas a aquellas que han intervenido en el procedimiento legislativo. También se incluiría la regulación del recurso de revisión contra los fallos de los tribunales colegiados de circuito en cuanto decidan u omitan decidir en amparo de una sola instancia sobre la inconstitucionalidad de una ley; y d) ese segundo o tercer libro debería contener la regulación de las impugnaciones por medio del amparo de una sola instancia de las resoluciones de los tribunales federales y locales, por medio de lo que se ha denominado “amparo judicial” o “amparo casación”.