

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

F. Decretos de observancia general	146
G. Acuerdos de observancia general	149
H. El recurso de revisión en el amparo contra leyes	151

una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.

Quinta época:

Amparo en revisión 6303/42. Llaca Ramón. 25 de noviembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 7309/42. Rodríguez Eduardo. 2 de diciembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 5813/42. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Cinco votos.

Amparo en revisión 9722/42. González Salinas Félix y coags. 10 de febrero de 1943. Cinco votos.

Amparo en revisión 9637/42. Fernández Teodoro. 12 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

F. Decretos de observancia general

También la fracción 1 del artículo 114 de la Ley de Amparo establece la procedencia tratándose de decretos de observancia general.

La característica principal que tienen estos actos de autoridad es que su aplicación es genérica, para

todos los individuos que se ubican dentro de las hipótesis legales que contenga. Los decretos, al igual que las leyes, tienen las características de generalidad y abstracción. Estas características constituyen la razón por la cual el legislador incluyó estos actos dentro del supuesto de *amparo contra leyes*, pues se trata de actos autoritarios no individuales.

Los decretos, de conformidad con nuestro sistema legal, los puede expedir tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo.

Existen tres tipos de decretos reconocidos en nuestra Carta Magna:

Los primeros son los *decretos legislativos*, los que expide el Congreso General con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Carta Magna; tienen el mismo rango que una ley que expide dicho poder. Para que los decretos que expida el Legislativo caigan dentro del supuesto de procedencia del juicio de amparo, es necesario que sean de observancia general, pues también puede el legislador expedir decretos individuales, para regular la situación jurídica de un particular, como cuando se autoriza a una persona para recibir alguna condecoración de un país extranjero; en este caso no nos encontramos ante la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Existe otro tipo de decretos que son los llamados *decretos ley*, que emite el Presidente en ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 29 de la Constitución General de la República, quien debe expedirlos con acuerdo de los titulares de las

secretarías de Estado y el procurador general de la República, y posteriormente ser aprobados por el Congreso de la Unión o, en los recesos de éste, por la comisión permanente. Dichos actos tienen por objeto regular jurídicamente la suspensión de garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otra circunstancia que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

A diferencia de una ley y del decreto legislativo, esta norma general sólo tendrá vigencia mientras dure el estado de emergencia que motivó la suspensión de garantías individuales.

Tienen también la característica de ser normas generales, abstractas e impersonales, pues se emiten para regular la situación jurídica de un número indeterminado de sujetos, bien sea en todo el territorio nacional o en parte de él, dependiendo del ámbito espacial de la suspensión de garantías.

Finalmente, existen los llamados *decretos delegados*, que están previstos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional que literalmente establece:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar

cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Este tipo de decretos los expide el Presidente de la República cuando es facultado por el Congreso de la Unión en los casos y bajo las condiciones que allí se mencionan y que, principalmente, tendrían por objeto aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de comercio exterior e, inclusive, para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones, y el tránsito de mercancías cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Al igual que en el amparo, los decretos delegados deben ser generales, abstractos e impersonales para que estén considerados dentro de los supuestos de la fracción 1 del artículo 114 de la Ley de Amparo, porque de ser aplicables específicamente a un individuo en particular, aparte de ser inconstitucionales *per se*, estaríamos ante un acto individual y concreto, contemplado por otra fracción del artículo 114.

G. Acuerdos de observancia general

Los acuerdos son actos administrativos que, al igual que los decretos, pueden crear efectos generales y abstractos, o bien particulares y concretos. En el primer supuesto se trata de acuerdos de observancia

general y con características de ser actos materialmente legislativos; en el segundo, son materialmente administrativos.

Los acuerdos son determinaciones que toman los titulares del Poder Ejecutivo o sus subordinados, y que resuelven alguna situación de su competencia u otorgan derechos a un particular.

Para que se surta el supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo y fracción de la Ley de Amparo que estamos analizando, es necesario que ese acuerdo sea de observancia general, es decir, que esté emitido para regular un número indeterminado de situaciones jurídicas, no concretándose a un individuo o grupo de individuos particularmente determinados.

Los acuerdos, a final de cuentas, son un tipo de actos administrativos, es decir, aquellos mediante los cuales la autoridad ejecutiva ejerce las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.

Se ha discutido si los acuerdos generales pueden emitirlos los subordinados del Poder Ejecutivo federal, o solo su titular. Respecto de las facultades de que está investido el Presidente de la República, no cabe duda de que tiene facultad para dictar determinaciones de carácter general, abstracto, e impersonal, en uso de atribuciones propias. El fundamento de dicha potestad lo encontramos en el artículo 92 de la Constitución General de la República que establece:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

Resulta entonces claro que el titular del Ejecutivo federal tiene facultades y competencia para emitir acuerdos generales, y puesto que este dispositivo constitucional no lo limita en cuanto al tipo de acuerdos, creemos que sí posee dicha atribución.

En cambio los secretarios de Estado, funcionarios subordinados al titular del Ejecutivo, no tienen la facultad constitucional de emitir acuerdos de observancia general, por lo que cualquier acto administrativo de este tipo que emitan será, de inicio, contrario a la Carta Magna.

H. El recurso de revisión en el amparo contra leyes

Comentábamos al principio del análisis de todos los supuestos de procedencia del juicio de garantías contemplados por el artículo 114 de la Ley de Amparo, que a la fracción 1 de dicho numeral se le ha denominado genéricamente como *amparo contra leyes*, contemplando dicho término la hipótesis de procedencia del amparo indirecto en contra de normas generales, abstractas e impersonales, dentro de las que se incluyen, como hemos visto, las leyes, tratados internacionales, reglamentos de ejecución, reglamentos autónomos, reglamentos delegados, decretos y acuerdos de observancia general.

También dijimos que, como requisito para la procedencia del amparo, se requería que dichos actos de autoridad generales causaran perjuicio al quejoso por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación. Este requisito no es sino la necesidad de colmar la existencia de un agravio personal y directo en contra del gobernado.

Ahora bien, en términos de la Ley de Amparo, procede el recurso de revisión que se interponga en contra de la sentencia de un juez de distrito o Tribunal Unitario de Circuito que decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley federal o local o de un reglamento.

De este recurso conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas según el caso, en términos de lo dispuesto por los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 10

La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

...

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

Artículo 21

Corresponde conocer a las salas:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias...

...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional...

Nótese que estos dispositivos prevén la procedencia del recurso de revisión ante el máximo tribunal de justicia del país en contra de normas generales a que se refiere la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo solo en los casos en los que el acto impugnado hubiese sido una ley federal o local, un tratado internacional o un reglamento expedido por el titular del Poder Ejecutivo, pero desembarazan a dicho alto tribunal de la atención tratándose de acuerdos y decretos de observancia general.

El pleno de dicho tribunal conocerá del recurso de revisión, en términos de esta ley, cuando se impugne la sentencia dictada en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o por los tribunales unitarios de circuito cuando subsista el problema de constitucionalidad si el acto que se reclamó en los amparos correspondientes fue una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado

internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Carta Magna.

En cambio, las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerán de los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, cuando subsista el problema de constitucionalidad y en la demanda se hubiese impugnado un reglamento emitido por el Presidente de la República o por los gobernadores de los estados, por estimarlos directamente violatorios de un artículo de la ley fundamental; sin embargo, como podemos observar, no distingue el tipo de reglamento impugnado en la demanda de garantías, pudiendo ser de ejecución, autónomo o delegado, con la única salvedad de que dicho reglamento, para que se surta la competencia de la sala respectiva, debe haber sido emitido por el titular del Poder Ejecutivo federal o local. Los casos de reglamentos autónomos expedidos, por ejemplo, por los ayuntamientos municipales, no caerán dentro de la hipótesis de competencia del máximo tribunal aquí analizadas.

No obstante estos supuestos de competencia establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modificado de forma sustancial el sistema de competencias establecido en la mencionada ley mediante los acuerdos números 6/1999 de 22 de junio de 1999; 1/2000 de 17 de enero de 2000; 10/2000 de 7 de septiembre de 2000; 29/2000 (general), publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de junio de 1999; 16 de enero, 7 de septiembre y 26 de mayo del 2000, respectivamente.

Estos acuerdos establecen las formas, competencias, términos, envío y demás requisitos para que sean, en términos generales, los tribunales colegiados de circuito los que conozcan de las revisiones en amparo contra leyes que pronuncien los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito.

De esta forma, los tribunales colegiados de circuito conocerán de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, que sean competencia original de la Suprema Corte de Justicia en los siguientes casos:

I. Recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, cuando no obstante haberse impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere entrado al estudio de esas cuestiones por haberse sobreseyido en el juicio o por cualquier otro motivo. En estos casos, si el tribunal colegiado de circuito considera que no se surte la causa de improcedencia por la que se sobreseyó en el juicio, ni existe alguna otra o motivo diferente que impidan entrar al examen de constitucionalidad, revocará la sentencia recurrida dejando a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte y le remitirá el asunto, salvo cuando ésta ya haya

establecido jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad de que se trate, en cuyo caso el tribunal lo resolverá, aplicándola.

II. Recursos de revisión en contra de sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los magistrados de tribunales unitarios de circuito, cualquiera que haya sido su sentido, cuando en la demanda se hubiere impugnado un reglamento federal o local.

III. Recursos de revisión en contra de sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los magistrados de tribunales unitarios de circuito, en los juicios de amparo en los que se hubiese planteado la inconstitucionalidad de alguna ley federal, local o del Distrito Federal, independientemente del sentido de la sentencia recurrida, cuando resulte innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguna de las hipótesis precisadas en el punto primero de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a)* aseguramiento o embargo de bienes;
- b)* identificación administrativa del procesado;
- c)* aplicación de cualquier medio de apremio; y
- d)* reconocimiento de inocencia.

2. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) funcionamiento de giros mercantiles;
- b) determinación y cobro de derechos por el otorgamiento y revalidación de licencias de funcionamiento de giros mercantiles;
- c) procedimiento administrativo de ejecución;
- d) procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes;
- e) práctica de una visita domiciliaria;
- f) afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte;
- g) determinación y cobro del impuesto predial;
- h) determinación y cobro del impuesto sobre nóminas;
- i) determinación y cobro del impuesto sobre hospedaje;
- j) multas y arrestos administrativos;
- k) leyes locales de aplicación en el ámbito municipal;
- l) cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y
- m) fianzas.

3. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) arrendamiento inmobiliario;
- b) juicio ejecutivo mercantil;
- c) aplicación de cualquier medio de apremio;
- d) procedimiento de ejecución de sentencia;
- e) procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria;
- f) juicio hipotecario;
- g) arrendamiento financiero; y
- h) efectos bajo los cuales se admite el recurso de apelación.

4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) procedimiento de ejecución de laudo;
- b) aplicación de cualquier medio de apremio; y
- c) determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo.

IV. Los asuntos de cualquier naturaleza en los que, sobre el tema debatido, ya exista jurisprudencia del pleno o de las salas.

V. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los tribunales colegiados de circuito, que serán resueltos por las salas de la Suprema Corte.

En los casos previstos en los incisos II a V, los tribunales colegiados de circuito resolverán en su integridad las cuestiones de improcedencia, de fondo y de cualquier naturaleza que, en su caso, se presenten.

II. La fracción II del artículo 114

No está por demás recalcar que el objeto del presente capítulo es analizar las diversas hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto contempladas por el artículo 114 de la ley de la materia. En apartados precedentes analizamos los diversos supuestos contemplados por la fracción I.