



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS CRÍTICO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
AL JUICIO DE AMPARO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
ROGELIO CASTILLO ROSALES

ASESOR DE TESIS:

Dr. Luciano Silva Ramírez





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

Cd. Universitaria, D.F., 10 de agosto de 2015.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CASTILLO ROSALES ROGELIO**, con número de cuenta 30404447-2 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ANÁLISIS CRÍTICO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL JUICIO DE AMPARO"**, realizada con la asesoría del profesor Dr. Luciano Silva Ramírez.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Licenciado:

Por medio del presente escrito, me permito informar a Usted que el alumno **CASTILLO ROSALES ROGELIO**, con número de cuenta 30404447-2, elaboró bajo la dirección del suscrito la tesis titulada "**ANÁLISIS CRÍTICO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL JUICIO DE AMPARO**", para optar por el título de Licenciado en Derecho; trabajo que he **APROBADO** completa y satisfactoriamente, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 3 de agosto de 2015.


DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ.

*mpm.

Análisis crítico a la reforma constitucional al juicio de amparo

ÍNDICE

Introducción	X
---------------------------	----------

Capítulo 1: Breves antecedentes históricos del juicio de amparo

1.1 Antecedentes del amparo	1
1.1.1 Grecia	1
1.1.2 Roma	2
1.1.3 Inglaterra	4
1.1.4 España	7
1.1.5 Francia	9
1.1.6 Estados Unidos de América	11
1.2 La Constitución Yucateca de 1841	13
1.3 El Acta de Reformas de 1847	16
1.4 La primera sentencia de amparo de 13 de agosto de 1848	17
1.5 El Constituyente de 1856-1857. La federalización del amparo	20
1.6 La primera Ley de Amparo de 1861	22
1.7 La segunda Ley de Amparo de 1869	23
1.8 La ley reguladora del amparo de 1882	27
1.9 El Constituyente de 1917 y el juicio de amparo	28
1.10 La Ley de Amparo de 1919	30
1.11 Evolución constitucional del juicio de amparo. Sus reformas	31
1.11.1 La reforma de 1951	32
1.11.2 La reforma de 1968	32
1.11.3 La reforma de 1984	34
1.11.4 La reforma de 1986	36
1.11.5 La reforma de 1988	37

1.12	La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el amparo	38
1.13	La regulación constitucional y legal del amparo hasta 2011	44
1.14	La reforma constitucional al juicio de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.....	45

Capítulo 2: Fundamento constitucional, concepto, naturaleza jurídica y objeto del juicio de amparo

2.1	Fundamento constitucional del juicio de amparo	52
2.2	Tribunales del Poder Judicial de la Federación	54
2.2.1	Control de la constitucionalidad	56
2.2.1.1	Por órgano político	61
2.2.1.2	Por órgano judicial	62
2.2.1.2.1	Control judicial por vía de excepción	63
2.2.1.2.2	Control judicial por vía de acción	63
2.2.2	Doble función del Poder Judicial de la Federación	64
2.2.2.1	Función originaria, político-judicial (artículos 104 y 106 constitucionales).....	66
2.2.2.2	Función del control de la constitucionalidad del poder político	67
2.2.2.2.1	Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (fracciones I y II del artículo 105 constitucional)	67
2.2.2.2.2	Juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales)	75
2.3	Concepto de juicio de amparo	76
2.4	Naturaleza jurídica del juicio de amparo	79
2.5	Objeto del juicio de amparo	80

Capítulo 3: Los principios constitucionales que rigen al juicio de amparo

3.1 Principios que rigen a la acción	81
3.1.1 Principio de instancia de parte agraviada	81
3.1.2 Principio de existencia de agravio personal y directo	83
3.1.2.1 Interés jurídico	84
3.1.2.2 Interés simple	86
3.1.2.3 Interés legítimo	86
3.1.3 Principio de definitividad	89
3.2 Principio que rige el procedimiento	94
3.3 Principios que rigen las sentencias de amparo	95
3.3.1 Relatividad de las sentencias	95
3.3.2 Declaratoria general de inconstitucionalidad	97
3.3.3 Estricto derecho	99
3.3.4 Suplencia de la deficiencia de la queja	100

Capítulo 4: La reforma constitucional al juicio de amparo (2011)

4.1 Decreto de 6 de junio de 2011	104
4.2 Artículo 103 constitucional	106
4.3 Artículo 107 constitucional	111
4.4 Contenido de la reforma	112
4.4.1 La protección de los derechos humanos	112
4.4.2 El interés legítimo en el amparo, individual y colectivo	124
4.4.3 La declaratoria general de inconstitucionalidad	137
4.4.4 La jurisprudencia “por sustitución”	154
4.4.5 El amparo directo adhesivo	159
4.4.6 Supresión o restricción del amparo directo	167
4.4.7 La adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades	173
4.4.8 La apariencia de buen derecho	178

4.4.9	Los Plenos de Circuito	194
4.4.10	Cumplimiento o ejecución de las sentencias de amparo	203
4.5	Algunas consideraciones en torno a la reforma constitucional al juicio de amparo	220
4.5.1	La creación de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación	220
4.5.2	La amplitud de protección del juicio de amparo: derechos humanos y su injerencia en el ámbito internacional	222
4.5.3	El control de convencionalidad y la vinculación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación	224
4.5.4	La nueva Ley de Amparo como consecuencia de la reforma	231
4.6	Progreso o retroceso con la reforma constitucional al juicio de amparo	235
	Conclusiones	238
	Bibliografía	247

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito analizar la reforma constitucional al juicio de amparo, publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011 y que entró en vigor el 4 de octubre de dicho año. Ello, toda vez que el amparo es una institución sumamente arraigada en nuestro país y ejemplar a nivel internacional a partir de su creación, dado que constituye el medio de control de la constitucionalidad del poder político más eficaz con que cuentan los gobernados para combatir las actuaciones de las autoridades que no se encuentran apegadas a la Constitución General de la República y que transgredan los derechos fundamentales de aquéllos.

En tal tenor, en el primer capítulo se desarrollan los antecedentes históricos y legislativos del juicio de amparo, desde los antiguos griegos hasta su creación e inclusión en un cuerpo normativo supremo en nuestro país, así como su federalización en el Constituyente de 1856-1857; asimismo, se analiza y comenta la evolución que ha sufrido el indicado medio de control a nivel constitucional, esto es, las modificaciones que ha tenido; las leyes que lo han contemplado, hasta llegar a la reforma constitucional que nos ocupa, mencionando someramente las importantes modificaciones que se introducen a nuestro juicio de amparo.

Al apartado segundo de este trabajo le corresponde el estudio del fundamento constitucional del juicio de amparo, señalando cuál es el órgano del Estado encargado de llevar al cabo la función jurisdiccional a nivel federal, esto es, la resolución de controversias, dentro de su competencia, en materias civil, penal o de derecho marítimo, así como las que surjan entre los integrantes del cuerpo diplomático o consular, o bien, donde la Federación fuese parte; asimismo, de aquéllas que se susciten entre los distintos órdenes de gobierno, o por una norma de carácter general que vaya en contra de la Constitución, hasta llegar al juicio de amparo; esto es, aquéllos conflictos que se presenten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos básicos

de las personas. De la misma manera, se abordan el concepto, naturaleza jurídica y objeto del amparo.

Los principios constitucionales que rigen al juicio de amparo se analizan en el tercer capítulo de la presente monografía, de una manera sistemática, dividiéndolos así en aquéllos que rigen la acción; aquél que rige al procedimiento y, los que rigen a las sentencias de amparo. En este apartado, de igual forma se tocan algunos aspectos de suma relevancia contenidos en la reforma de mérito, tales como la declaratoria general de inconstitucionalidad y el interés legítimo.

En el último capítulo de esta exposición y propiamente toral de la misma, se analizan todos y cada uno de los aspectos que contiene la reforma constitucional al juicio de amparo, las modalidades que se presentan e inclusiones que se plantean, examinando, primeramente, el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para posteriormente estudiar los actuales artículos 103 y 107 constitucionales y hacer una comparación con los anteriores; de esta manera, es materia de este trabajo examinar las innovaciones que presenta dicha modificación al texto constitucional, verbigracia la relativa al objeto del juicio de amparo, que deja de proteger garantías otorgadas para salvaguardar derechos humanos reconocidos, o bien, la procedencia del juicio de amparo por omisiones de la autoridad; facilitando su acceso a la justicia de los tribunales federales para solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, entre otros aspectos. De igual modo, atañe a la presente monografía el estudio de los principios constitucionales que rigen al comúnmente denominado juicio de garantías, si siguen siendo los mismos o se plantea alguna variante y en qué medida repercute al sistema jurídico mexicano, a la distribución de competencias a nivel federal o a la mal llamada “división de poderes”, entre otros.

Aunado a lo anterior, se explican algunas consideraciones en torno a la reforma constitucional materia de este estudio, como el control de convencionalidad, recién adoptado por el Máximo Tribunal del país o la creación

de la nueva Ley de Amparo como consecuencia de la reforma a nuestra Carta Fundamental, constituyendo la herramienta procesal necesaria para salvaguardar los derechos humanos.

Se concluye el presente trabajo de investigación criticando la pluricitada transformación a la Ley Suprema, así como el trabajo realizado por el legislador ordinario, en el sentido de exponer si con la misma se logran progresos y avances en la institución del amparo o si se tornan retrocesos en dicho juicio constitucional; en consecuencia, se propone cómo debió de haber quedado plasmado el texto de la mencionada reforma constitucional.

Capítulo 1

Breves antecedentes históricos del juicio de amparo

Antes de estudiar al amparo, los principios constitucionales que lo rigen y entrar al análisis de la temática toral de la presente investigación, esto es, la reforma constitucional al juicio de amparo, es preciso conocer algunos de los antecedentes de la Historia, a fin de poder entender cómo surgió y se desarrolló inicialmente en el mundo y ulteriormente en México, especies de medio de defensa similares a esta institución jurídica tan importante. Para posteriormente analizar el surgimiento *per se* del amparo en nuestro país, lo cual constituyó una aportación hacia el mundo.

1.1 Antecedentes del amparo

En este tópico se abordarán algunas de las primigenias figuras que tenían una finalidad protectora similar a la del amparo actual y que se establecieron en ciertos países del mundo.

1.1.1 Grecia

Respecto de la antigua Grecia, no se puede hablar propiamente de alguna figura, medio de control que tuvieran en su favor los ciudadanos de la *polis* (ciudad) griega, en contra de alguna actuación arbitraria de las autoridades, habida cuenta que, señala el doctor Ignacio Burgoa:

Su esfera jurídica estaba integrada casi exclusivamente por derechos políticos y civiles, en cuanto que intervenía directamente en la constitución y funcionamiento del Estado y en cuanto que tenía una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes, más no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público.¹

¹ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 40ª edición actualizada, México, Porrúa, 2004, p. 36.

Por ello, “aquí no pueden encontrarse antecedentes de un control de la constitucionalidad, menos aún de nuestro juicio constitucional [...]”.²

No obstante lo señalado anteriormente, los ilustres juristas Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, afirman lo siguiente:

Un antecedente remoto se encuentra en el precedente ateniense, de la superioridad y rigidez del *nómos* (que se equipara a una especie de ley constitucional) con respecto del *pséfisma* (que lo considera como un decreto). El *pséfisma* debía ajustarse al *nómos* para que fuese legal. El efecto del *pséfisma* contrario al *nómos* consistía esencialmente en una responsabilidad penal de quien había propuesto el decreto a través de una acción pública de un año denominada *grafé paranónon*, además, el efecto también consistía, por fuerza de principio, en la invalidez del decreto ilegal, es decir, contrario al *nómos*.³

Como se puede observar, no existía en la antigua Grecia figura o institución de derecho alguna que se pudiera comparar –al menos como antecedente– a nuestro juicio de amparo, no obstante lo último citado.

1.1.2 Roma

En el caso de Roma, cuna del Derecho privado y base de nuestro sistema jurídico (romano-germánico), se encuentran básicamente dos figuras que, si bien no constituyen propiamente antecedentes de nuestro juicio constitucional, se le llegan a acercar. La primera de ellas es el interdicto pretoriano *homine libero exhibendo*,⁴ “consistente en un mecanismo para la defensa de los hombres libres que eran detenidos con dolo, es decir, arbitrariamente por particulares, de tal suerte que se podía exhibir al hombre libre (*Quem liberum dolo malo retines*

² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2010, p. 164.

³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 9-10.

⁴ Digesto, Ley I, Libro 43, Título 29.

exhibeas) a través de un procedimiento sumarísimo”;⁵ como aduce el doctor Luciano Silva:

Protegía la libertad de los gobernados, se trataba de un medio de defensa que se oponía contra las privaciones de la libertad arbitrarias e ilegales que comúnmente se daban de particular a particular; aquí es vital [...] hacer hincapié que hay marcada diferencia con nuestro juicio de amparo, porque el amparo no procede contra actos de particulares,⁶ el amparo procede únicamente contra actos de autoridad.⁷

Al respecto, el insigne jurista y maestro, don Ignacio Burgoa Orihuela, asevera que:

En efecto, mientras que éste [el amparo] tiene como causa final de su existencia la protección de los derechos del hombre contra los ataques de que puedan ser objeto de parte de las *autoridades del Estado*, en el interdicto aludido dicho factor no consiste en tutelar los mencionados derechos que se vean amenazados y afectados por el poder público, sino en evitar que una *persona física*, un particular, pueda, sin sanción o responsabilidad alguna, privar de la libertad a un hombre libre, único titular en Roma de la acción correspondiente.⁸

La segunda de las figuras mencionadas, es la *intercessio tribunicia*, que como bien sostiene el citado jurista Silva, era un:

[...] medio o instrumento de defensa, de profunda implicación política, ya que era el medio por el cual los tribunos de la plebe ejercían facultades vetatorias de los cónsules, magistrados, incluso del Senado, tenía lugar contra actos de carácter político. Aquí hay otra marcada diferencia con nuestra institución, ya que el juicio de amparo no procede en materia política, para ello están los mecanismos y medios de defensa que contempla la Constitución y las leyes secundarias de la

⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 10.

⁶ Actualmente, en la Nueva Ley de Amparo (que entró en vigor el 3 de abril de 2013), consecuencia de la reforma constitucional materia de esta investigación, se permite la figura del amparo contra actos de particulares; lo cual se abordará en el apartado respectivo.

⁷ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 165.

⁸ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 44.

materia político electoral, como lo establecen los artículos 60 y 99⁹ de nuestro ordenamiento supremo.¹⁰

Tal como se mencionó al inicio de este punto y en vista de lo argüido líneas arriba, las citadas dos figuras o instrumentos no constituyen, en esencia, antecedentes del juicio de amparo, pero sí se asemejan a él en cuanto a que constituyen un medio de defensa en favor de los gobernados para combatir actuaciones, por una parte, de particulares, protegiendo además la libertad y, por la otra, actos de índole política de los funcionarios de la Roma republicana.

1.1.3 Inglaterra

“Es en Inglaterra donde la proclamación de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron admirable grado de desarrollo, a tal extremo que su sistema es uno de los antecedentes más nítidos del régimen de protección al supradicho derecho fundamental del individuo”.¹¹

Comenzando con la Carta Magna, impuesta¹² en 1215 por los barones ingleses, quienes obligaron al Rey Juan Sin Tierra a firmarla; dicho documento no era una Constitución *per se* basada en la soberanía popular, sino que otorgaba privilegios a la nobleza y al clero. En dicha Carta, “...en su artículo 46¹³ establecía que nadie podía ser privado de la vida, de sus bienes, ni desterrado sino en virtud de juicio seguido ante los pares y conforme a las leyes de la tierra (pares = jueces; tierra = leyes del lugar). Muchos pretenden encontrar ahí el antecedente del debido proceso legal norteamericano y de nuestro artículo 14 constitucional”.¹⁴ Este precepto de nuestra Ley Fundamental es sumamente importante en tratándose del amparo, habida cuenta que constituye un derecho fundamental en favor del gobernado, una garantía de seguridad jurídica, donde se establecen las

⁹ Véanse los citados preceptos constitucionales.

¹⁰ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 165.

¹¹ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 58.

¹² Toda vez que el pueblo impone su voluntad al monarca y éste se ve obligado a aceptar el texto constitucional.

¹³ “Article 46. All barons who have founded abbeys, and have charters of English kings or ancient tenure as evidence of this, may have guardianship of them when there is no abbot, as is their due”.

¹⁴ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 166.

formalidades esenciales del procedimiento, esto es, el debido proceso; se consagra asimismo, la garantía de audiencia, en el entendido de que nadie puede ser sentenciado sin haber sido oído y vencido en juicio, como obligación impuesta a las autoridades con el objeto de que el agraviado se encuentre en la posibilidad de exponer todo cuanto considere conveniente y necesario para la defensa de sus intereses.

Por otro lado, en Inglaterra se estableció otro mecanismo o figura relevante, tutelador de la libertad personal, el *habeas corpus*. “Medio de defensa oponible contra detenciones y privaciones de la libertad arbitrarias e ilegales”.¹⁵ “Es en ese país donde se regula la institución del hábeas corpus como un mecanismo para la protección de la integridad personal”.¹⁶ El *Writ of Habeas Corpus*, en otras palabras, “era el procedimiento consuetudinario que permitía someter a los jueces el examen de las órdenes de aprehensión ejecutada y la calificación de la legalidad de las causas”.¹⁷ Los referidos investigadores Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, mencionan que:

También en ese país debe ubicarse el antecedente del control judicial de las leyes, en el célebre *Bonham’s Case* de 1610 resuelto por el juez Edward Coke.¹⁸

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 11.

¹⁷ RABASA, Emilio, *El Juicio Constitucional*; citado por BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 61.

¹⁸ Es precisamente en Inglaterra, en el siglo XVII, con el Juez Sir. Edward Coke, que en sus sentencias se pronunciaba por la preeminencia del *Common Law* (derecho común), sobre el derecho estatutario. Las decisiones de este juez le valieron los ataques continuos y sistematizados del parlamento, viéndose obligado a modificar sus pronunciamientos. Sin embargo, y en congruencia con sus principios, el Juez Coke en el caso Doctor Bonham, que ha sido el punto de partida de la supremacía constitucional, declaró el poder de controlar las leyes del parlamento con las siguientes palabras: “Aparece en nuestros libros que en muchos casos el *Common Law* controla los actos del Parlamento y que a veces los relega a la absoluta nulidad: porque cuando un acto del Parlamento se opone al *Common Law* y a la razón, o repugna o es de imposible aplicación, el *Common Law* lo controla y se impone sobre tal acto anulándolo”.

Nota: lo anterior, constituye el primer antecedente de los tribunales constitucionales.

Por primera vez, se deja de aplicar una ley por un juez, al considerar que se contravienen principios del *Common Law*¹⁹ a manera de una ley fundamental.²⁰

Asimismo, forman parte de los antecedentes del juicio de amparo otros documentos constitucionales ingleses que han tenido decisiva influencia en el constitucionalismo occidental, la *Petition of Rights* de 1620 y el *Bill of Rights* (Declaración de Derechos) de 1689. “Éstos amplían los medios de defensa en aquella nación, sobre todo el último de ellos, ya que consagra más garantías individuales entre ellas: la libertad de portación de armas, derecho de petición al Rey, libertad de tribuna en el Parlamento, etcétera”.²¹

En este sentido, como se pudo prestar atención en este tópico, Inglaterra cuenta con más antecedentes del multireferido juicio constitucional que los anteriores países.

De este modo, inicialmente con la conocida Carta Magna de 1215 firmada por el Rey Juan Sin Tierra, se contaba con un restringido catálogo de privilegios o prerrogativas en favor de la nobleza y el clero, suprimiendo en parte, la actuación del rey; de esto, se puede colegir que, por un lado, a semejanza del amparo, se trataba no de un medio de control constitucional formalmente –ya que dicha Carta, como ya se dijo, no era una Constitución propiamente–, pero sí de un mecanismo de defensa contra los actos del rey si conllevaban el incumplimiento de la citada Carta, a tal punto de declararle la guerra los barones ingleses y, por otro lado, los mencionados privilegios con que contaban los nobles terratenientes y dignatarios eclesiásticos, son muy similares a algunas de las garantías con que se cuentan en la Constitución Federal mexicana hoy en día, merced de los derechos humanos contenidos en ella y de los convenios de carácter internacional de los que nuestro país sea parte.

¹⁹ Es dable mencionar que el *Common Law* o “Derecho común”, es el sistema de derecho que ha sido construido en Inglaterra principalmente por las acciones de las Cortes reales de justicia, a partir de la conquista normanda y es utilizado en gran parte de los territorios que tienen influencia británica. Se caracteriza por basarse en precedentes jurisprudenciales más que en el derecho estatutario o leyes.

²⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 11.

²¹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 166.

De la misma manera, con el *habeas corpus*, detallada en el *Habeas Corpus Amendment Act* de 26 de mayo de 1679, se estaba en presencia de un medio de defensa que protegía los derechos particulares, principalmente la libertad individual, frente a privaciones de la libertad efectuadas ilegalmente. Al igual que el también denominado juicio de garantías, la alusiva figura anglosajona consistía en una supresión, mediante una ley, de privaciones de la libertad contrarias a derecho, habida cuenta que el amparo es un medio de control de la constitucionalidad del poder que, entre otros derechos inherentes de las personas, salvaguarda uno de los más elementales, la libertad, individual o colectiva.

Por lo que hace a la *Petition of Rights* y al *Bill of Rights*, como se mencionó anteriormente, extendieron la protección de los derechos ingleses, por lo que se asemejan únicamente a las garantías fundamentales de los individuos en Estados Unidos Mexicanos, quienes al resentir en ellos una conculcación por el actuar de las autoridades, acuden al amparo, para que se les restituya en el pleno goce de sus derechos fundamentales violados.

1.1.4 España

Por lo que atañe a este país, el doctor Héctor Fix-Zamudio, afirma lo siguiente:

Especialmente en el Reino de Aragón existió una figura encargada de velar por el cumplimiento exacto de los diversos fueros. El justicia mayor apareció en el siglo XII y tuvo su esplendor entre 1436 y 1520, que incluso se hablaba en esa época de la figura del “Justiciazgo” para comprender al justicia y a sus lugartenientes. Conocían fundamentalmente de los procesos forales aragoneses. Los de mayor arraigo eran los siguientes: de inventario, de firma de derecho, de aprehensión y de manifestación de persona. La finalidad de los mismos consistía en la protección o defensa de los súbditos en contra de los actos excesivos y arbitrarios de la autoridad real y eclesiástica, que constituían contrafuero en perjuicio de los mismos.²²

²² FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 11.

De una forma semejante, el maestro Luciano Silva Ramírez clasifica los Procesos Forales de Aragón y, particularmente hablando del de “Manifestación de personas”, que es el que para la intención del presente tema y la manera de desarrollarlo nos interesa, señala que es un:

Medio de defensa que se hacia [sic] valer ante el Justicia Mayor (funcionario judicial semejante a un juez de distrito de la actualidad) contra actos tendientes a privar de la libertad e incluso de la vida, de manera arbitraria e ilegal a los gobernados de la época. Una vez interpuesto dicho medio de defensa, el justicia mayor tomaba las providencias que la urgencia del caso ameritaba y ponía bajo su custodia al recurrente o quejoso salvaguardándolo, protegiéndolo, poniéndolo a salvo de sus perseguidores aun a costa de la propia vida de aquél, en un lugar que solamente el justicia mayor conocía, a ese lugar se le denominó “la cárcel de los manifestados”.²³

Así pues, es innegable que los Procesos Forales de Aragón, principalmente el de “manifestación de personas”, tenga gran parecido con nuestro mecanismo de protección federal, como instrumento de defensa frente a actos inicuos y arbitrarios de las autoridades eclesiástica y/o real, resguardando los bienes jurídicos o derechos elementales del que se dolía ante el Justicia Mayor, quien se encargaba de dictar o llevar a cabo las medidas o providencias necesarias y urgentes, según el caso a su consideración; característica similar con el amparo actual, por lo que hace a la suspensión del acto reclamado,²⁴ entre otras medidas cautelares. Además, el “justicia mayor”, “[...] en sus resoluciones utilizaba ya la palabra “amparar”, con lo que se considera que es el ordenamiento castellano la vía a través de la cual se introduce dicho vocablo como sinónimo de protección de derechos en la América española”.²⁵

²³ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 167.

²⁴ De este punto se hablará más adelante en el capítulo último de esta monografía.

²⁵ *Cfr.* FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, 3ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 3-18.

1.1.5 Francia

En cuanto a esta gran nación, baluarte de los principios de libertad e igualdad, cabe destacar –por la relevancia que amerita– que, como es bien sabido, el 14 de julio de 1789, se dio la Toma de la Bastilla, considerándose formalmente el inicio de la Revolución de ese país y, “[...] el 26 de agosto de ese mismo año la Asamblea [Constituyente] aprobó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, documento constitucional fundamental en cuanto a la limitación del poder público frente a los individuos”²⁶ y, posteriormente, “[...] las Constituciones francesas revolucionarias de 1791, 1793 y 1795 [...] incorporan ya sea textualmente o con algunas modificaciones la Declaración de los Derechos [del Hombre] y del Ciudadano, expedida por la Asamblea Nacional francesa del 4 de agosto de 1789”.²⁷

Es este antecedente sumamente primordial para los efectos de la temática en tratamiento, toda vez que la mencionada Declaración, viene a sentar las bases de los derechos fundamentales de las personas, restringiendo las actuaciones del soberano; aunado a ello y junto con los instrumentos de control que enseguida se explican, “[...] se logra mantener el orden constitucional y la legalidad, mediante diversos instrumentos de defensa [...]”.²⁸

Ahora bien, es necesario hacer mención la presencia de un cuerpo colegiado a principios del siglo XIX encargado de mantener el orden y salvaguarda de la Constitución francesa en ese entonces, me refiero al Senado Conservador Francés de 1800, que no era sino el “órgano de control político de la constitucionalidad, obra de Emmanuel Sieyès, que copiamos aquí en México al instituirse el Supremo Poder Conservador en la Segunda de las Siete leyes

²⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Ed. Oxford University Press, 2008, p. 12.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 12.

²⁸ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 167.

constitucionales de 1836, en el régimen centralista de don Antonio López de Santa Ana”.²⁹

En términos similares, el Consejo de Estado, que era una especie de ‘tribunal contencioso-administrativo’, fungía como el “órgano encargado de mantener la legalidad en materia administrativa, mediante los recursos de exceso o desvío de poder”.³⁰ Este aparato estatal, a diferencia del Senado Conservador francés, no mantenía el orden constitucional, pero sí un control de legalidad de la administración pública, a través de la interposición del recurso “de exceso de poder”, entendido por la doctrina como “el medio más eficaz puesto a disposición de los ciudadanos para oponerse a la arbitrariedad de la administración”, permitiendo “por un procedimiento simple y sin gastos, obtener la anulación de todos los actos administrativos ilegales, incluso los decretos”.³¹

Otro de los medios de defensa y antecedente importante de nuestra institución de índole constitucional en Francia, es el “Recurso de Casación”, que en palabras del egregio jurista Burgoa Orihuela, es concebido como:

[...] Un medio para atacar la ilegalidad de las sentencias definitivas de último grado que se pronuncian en juicios civiles y penales. De dicho recurso conoce la *Corte de Casación*, que es el órgano judicial supremo de Francia, colocado en el mismo rango jerárquico que el Consejo de Estado, en sus respectivos casos. La casación tiene como finalidad anular los fallos definitivos civiles o penales por errores *in judicando* e *in procedendo*, por lo general en torno a puntos estrictos de derecho.³²

El referido Recurso de Casación es, sin duda alguna, en este tópico, el principal antecedente de nuestro juicio constitucional, en virtud de que se asimila bastante al actual “amparo directo”, que procede esencialmente en contra de sentencias definitivas civiles, penales o administrativas, laudos arbitrales

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ DUVERGER, Maurice, *Droit Public*, París, Colección “Themis”, 1968, p. 275; citado por BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 78.

³² BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 74.

definitivos en materia del trabajo o contra resoluciones que pongan fin al juicio; se promueve, en única instancia, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, sin embargo, el Máximo Tribunal Constitucional del país, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten (facultad de atracción). La tramitación del juicio de amparo vía directa, contra sentencias definitivas o laudos, puede plantearse de dos formas: sea que la conculcación se cometa durante el procedimiento (violaciones *in procedendo*) afectando a las defensas del quejoso, o bien, en la sentencia misma (violaciones *in judicando*) o contra resoluciones que pongan fin al juicio.

En esa tesitura, se deduce que los tribunales federales en nuestro país en el juicio de amparo directo, más que ejercer un control de constitucionalidad, se pronuncian sobre la legalidad de las actuaciones de los tribunales del fuero común, tal como sucedía en el plurimencionado recurso; de ahí, que a nuestro proceso jurisdiccional federal vía directa le denominen también *amparo casación*.

1.1.6 Estados Unidos de América

Después de la Declaración de Independencia, que se aprobó un 4 de julio de 1776 y la Constitución de 1789, resulta trascendente destacar que los Estados Unidos de Norteamérica, como de manera atinada afirma el doctor Luciano Silva:

Es el país cuyo legado ha sido el federalismo, el principio de la supremacía de la constitución, el sistema de la revisión judicial y al que hemos imitado diversas instituciones político-jurídicas, tan es así que en la Constitución de 1824, copiamos el sistema federal, también hemos adoptado el principio de la supremacía de la Constitución y en parte el principio aludido de revisión judicial.³³

Asimismo, es dable señalar uno de los acontecimientos de mayor relevancia para el sistema jurídico de los Estados Unidos de Norte América, y que posteriormente se extendería en algunos países del mundo. Al respecto, en

³³ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 168.

1803, el Juez John Marshall, en el caso *Marbury versus Madison*,³⁴ declaró la nulidad de una ley federal, estimando que cuando una ley se encuentra en contradicción con la Constitución, la alternativa es o se aplica la ley, desaplicándose la Constitución, o se aplica ésta, dejándose de aplicar la ley (principio de “supremacía constitucional”). Hoy en día y mediante la *Judicial Review* (revisión judicial), se ha mantenido el control constitucional de las leyes en el referido país.

Como consecuencia de la influencia británica de las colonias inglesas en América, en el supradicho país se utilizó el *habeas corpus* similar al de Inglaterra, en contra de actos arbitrarios y contrarios a la ley, privativos de la libertad humana.

Por otra parte, existen también en el sistema de derecho norteamericano algunos recursos como medios de defensa, a saber: *Writ of Mandamus*, *Writ of Certiorari* y *Writ of Injunction*. El primero de ellos, “[...] es una especie de orden dirigida por la Suprema Corte a las autoridades para obligarlas a ejecutar sus propias decisiones [...]”;³⁵ el siguiente recurso, “[...] tiene por objeto revisar los actos de un órgano judicial inferior por una autoridad de mayor jerarquía con la finalidad de verificar la validez de los procedimientos seguidos ante dicho tribunal”³⁶ y, el último de los mencionados, “[...] tiene lugar para suspender, para paralizar aquellos actos que afectan el ámbito patrimonial de los gobernados, lo que en nuestro medio jurídico pudiéramos equipararlo en materia civil; esta figura es parecida a nuestra suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo [...]”.³⁷

Resulta indubitable percatarse, que los antecedentes citados anteriormente constituyen verdaderos medios de control constitucional (y de

³⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, “*Marbury versus Madison*: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad”, *Proceso y Constitución, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 5, enero-junio de 2006, pp. 289-300.

³⁵ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 80.

³⁶ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 168.

³⁷ *Idem.*

legalidad) y antecesores de nuestra institución federal, en el entendido de que, como ya se dijo en el apartado de Inglaterra, el *habeas corpus* es un mecanismo efectivo de protección de la libertad humana frente a actuaciones atentatorias de dicho derecho fundamental; asimismo, tal como se mencionó al principio del desarrollo del tema presente, Estados Unidos Mexicanos ha acogido, en parte, el principio de “revisión judicial” de su homólogo norteamericano, en virtud de que nuestro país cuenta con un control concentrado de la constitucionalidad, es decir, que a quien exclusivamente le compete inaplicar una ley (o un acto) cuando sea contraria a la Constitución Federal, es al Poder Judicial de la Federación, a través de los mecanismos que, para efectos del cometido de esta monografía, componen el sistema de protección y salvaguarda de la Ley Suprema: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicio de amparo.

1.2 La Constitución Yucateca de 1841

Antes de abordar lo concerniente a este tópico, que es donde por vez primera se previó el amparo, es menester mencionar que, aunado a los antecedentes remotos del juicio de amparo ya señalados con antelación, en México, durante la guerra de independencia, sostiene el jurista nacional Eduardo Ferrer Mac-Gregor que:

Se previó una declaración semejante a la inglesa [*Habeas Corpus Amendment Act*] en el proyecto denominado “Elementos constitucionales”, obra de Ignacio López Rayón en el año de 1812, aunque nunca llegó a tener vigencia. En el artículo 31 de ese proyecto se decía: “Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias”.³⁸

Asimismo, durante el gobierno novohispano, existió un antecedente del multicitado mecanismo federal de protección de derechos fundamentales, el

³⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-CNDH, 2004, p. 163.

llamado en una faceta de la doctrina “amparo colonial”, “que se configuraba como un interdicto para la protección de derechos personales, que se hacía valer ante los virreyes o capitanes generales”.³⁹

Por otro lado, es dable destacar que, como consecuencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, José María Morelos y Pavón promulgó los “Sentimientos de la Nación”, documento que a su vez sirvió para convocar al Congreso Constituyente de Anáhuac para reunirse en Apatzingán, donde el 22 de octubre de 1814 se promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, esto es, la Constitución de Apatzingán, misma que establecía un apartado único que contenía garantías individuales; a pesar de ello, lo cierto es que dicho cuerpo normativo nunca estuvo vigente. En este sentido, en 1824 se instauró el federalismo en México, mediante la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (de fecha 3 de octubre de 1824, publicada el 25 de los mismos),⁴⁰ lo que “[...] marcaría la vida política, institucional, jurídica e histórica de nuestra nación, del México de hoy, pero sobre todo del futuro de nuestra nación”.⁴¹

Ahora bien, el ordenamiento supremo –aunque estatal– donde se plasmó inicialmente el juicio de amparo fue en la Constitución del estado de Yucatán en 1841, con las ideas del jurista, escritor y político mexicano don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, debido a la influencia norteamericana.⁴² De igual forma, se hace posible el surgimiento del mencionado mecanismo procesal constitucional, con la gran intervención de Mariano Otero; a ambos juristas se les considera los padres del juicio de amparo, aunque en realidad se le atribuye tal distinción al primero de los nombrados.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Cfr.* ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Op. Cit.*, nota 26, pp. 44 y ss.

⁴¹ GONZÁLEZ RAYA, Juan Manuel, *La instauración del federalismo en México, Surgimiento de una Nación*, México, Ed. “Ecce Homo”, 2010, p. 308.

⁴² Los creadores del amparo: Rejón y Otero (sin hacer distinción), basándose en la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, misma que fue traducida al idioma español por Sánchez de Bustamante en 1836, hicieron factible el surgimiento de la institución jurídica del amparo.

Como resultado del desconocimiento por parte del estado de Yucatán (incluyendo los territorios de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco, actuales) del régimen centralista en que se hallaba el país a través de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la referida entidad federativa adoptó un sistema federal. De este modo, se elaboró el “Proyecto de Constitución presentado por la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la administración interior del Estado” el 23 de diciembre de 1840, presentado por los señores diputados Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante; dicho Proyecto fue aprobado por el Congreso del Estado el 31 de marzo de 1841, entrando en vigor el 16 de mayo de dicho año. Los preceptos constitucionales que contenían plasmada la institución jurídica del amparo, fueron los artículos 8º, 9º y 62.⁴³ De esta manera, “[...] se establece que el amparo se seguía por vía de acción, a instancia de parte agraviada, y procedía contra leyes y decretos de la legislatura local, contra actos del ejecutivo, del gobernador del Estado; y contra actos del poder judicial de dicha entidad”.⁴⁴

Siguiendo esta línea, se discurre que se estableció un sistema de control constitucional y de legalidad de actuaciones de la autoridad (por vía de acción), amparando en el caso particular, mas no con efectos *erga omnes*, esto es, efectos generales, por lo que ya se empezaba a hablar –*grosso modo*– del principio de relatividad de las sentencias o “fórmula Otero”, en honor del jurista

⁴³ En el referido Proyecto correspondían a los artículos 53, párrafo 1, 63 y 64, los cuales no sufrieron modificación alguna al aprobarse el Proyecto y estar vigentes en la Constitución del estado de Yucatán de 1841, aunque con otro orden y nomenclatura; dichos preceptos constitucionales establecían:

“Artículo 8º.- Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior [Artículo 53, numeral 1 del Proyecto, 62 de la Constitución local] a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

“Artículo 9º.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

“Artículo 62.- Corresponde a este tribunal reunido [Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán]:

1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución: o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando con ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”.

⁴⁴ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 172.

supramencionado, quien lo afina *a posteriori*; protegiendo además, las “garantías individuales” consagradas en un capítulo especial en dicho documento constitucional; insinuándose también, otro principio regulador del actual medio de control federal, como el de instancia de parte agraviada.⁴⁵

1.3 El Acta de Reformas de 1847

Otra referencia histórica de nuestro juicio de amparo la compone el Acta de Reformas de 1847, resultado de la reinstauración de la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, después del régimen centralista de Antonio López de Santa Ana y las Siete Leyes Constitucionales (Constitución centralista); dicha Acta se agregó posteriormente a la Carta Federal Fundamental mencionada.

A pesar de la situación por la que estaba pasando el país en aquel entonces (la guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica) y sin que ello obstara, se convocó a un Congreso Constituyente en 1846, el cual nombró una Comisión de Constitución, conformada por Manuel Crescencio Rejón, Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Zubieta, Cardoso y Mariano Otero. El 5 de abril de 1847 se aprobó el dictamen, difiriendo Otero, quien formuló un “voto particular”, el cual se aprobó de plano, pasando a formar parte del texto ya aprobado. El referido asentamiento particular de Mariano Otero, constituye un antecedente relevante para la historia del Derecho Constitucional en México, habida cuenta que se crea un control mixto de la constitucionalidad, en virtud de que, por una parte, se encomienda al Congreso General y a los Poderes Legislativos locales la facultad de declarar nula una ley, ya federal ya local, que fuera en contra del texto constitucional, fungiendo como órgano político, según el caso; y por la otra, los Tribunales de la Federación son los encargados de proteger los derechos fundamentales de los gobernados, “amparándolos” en sus garantías individuales contra ciertos actos de autoridad, mediante un control

⁴⁵ Acerca de estos temas se hablará en el capítulo respectivo a los principios constitucionales del juicio de amparo.

jurisdiccional, tal como ocurre en el actual artículo 103 de la Constitución General de la República.

Es precisamente en el “Acta Constitutiva y de Reformas” de 1847 donde el amparo se instituye a nivel nacional –mas no federal, propiamente– y donde se introdujo la llamada “fórmula Otero”, que significa que los efectos de la sentencia al concederse el amparo al gobernado, sólo van a beneficiar a éste y no a la población en general, ya sea por haberse declarado nulo una ley o un acto. Las disposiciones que contenían los aspectos a que se ha hecho alusión y más importantes, para efectos de la temática en explicación, son los artículos 22 a 25⁴⁶ de la referida Acta de Reformas.

1.4 La primera sentencia de amparo de 13 de agosto de 1848

Como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que, reitero, llegó a incorporarse a nivel constitucional a la Norma Fundamental de 1824 debido a la reinstauración de ésta, se debieron de haber reglamentado los preceptos que contenían al amparo; es decir, se tuvo que haber expedido la ley respectiva a fin de hacer efectivos los derechos fundamentales de los habitantes de la República en contra de las actuaciones de los Ejecutivos y Legislativos (federales o locales) o de una ley, contrarios a la Constitución. Así pues, nunca se expidió ley alguna durante la vigencia del mencionado documento

⁴⁶ “Artículo 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.

“Artículo 23.- Si dentro de un mes d publicada una ley del Congreso General fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el presidente de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte. Y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas.

“Artículo 24.- En el caso de los artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no inconstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.

“Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden 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 de la ley o acto que lo motivare”.

constitucional (de acuerdo al artículo 5º); ello, no fue obstáculo para que se dictara la primera sentencia de amparo el 13 de agosto de 1848, por el señor Juez Pedro Zámano, en ausencia del titular del Juzgado de Distrito en San Luis Potosí, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25 del Acta de Reformas, cuando don Manuel Verástegui solicitara el amparo y protección de la Justicia federal en contra de una orden de destierro por parte del Gobernador de la referida entidad, Julián de los Reyes.

En cuanto al particular, los maestros Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor opinan lo siguiente:

La importancia de esta sentencia no sólo consiste en que fue la primera de que se tiene conocimiento en un juicio de amparo, ya que en la experiencia de Yucatán no se ha encontrado ningún fallo; sino su importancia también radica en la *fuerza normativa de la Constitución*, es decir, que se aplicó una norma constitucional de manera directa, sin existir ley que reglamentara este instrumento, lo cual resulta revolucionario para la época.⁴⁷

Para efectos prácticos, se transcribe literalmente el fallo de referencia:

(San Luis Potosí, 13 de agosto de 1848)

Visto el antecedente dictamen y teniendo presente que el artículo 25 del Acta de Reformas impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los Supremos Poderes de la Nación, ya de los Estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción, que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una Ley desde el momento en que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor y que por lo mismo no ha podido ni puede dejar de cumplir con la

⁴⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 69.

referida disposición constitucional, a pesar de las razones que expresa el Sr. Gobernador del Estado en la comunicación que dirigió este juzgado el 4 del corriente por conducto de su secretario, por no ser suficientes para no observar lo que manda la Ley, con objeto de proteger las garantías individuales y siendo como es cierto que el mismo Sr. Gobernador expidió contra D. Manuel Verástegui la orden de destierro que motivo [sic] el ocurso que ha dado lugar a la formación de las antecedentes actuaciones, contraviniendo lo dispuesto por el supremo Gobierno de la Unión a consecuencia de la Ley de 24 de abril del corriente año, y cometiendo un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquier autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y ser esto conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad, por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara que este juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui, la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado, sin que proceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entre tanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma Carta fundamental le concede como ciudadano mexicano. Comuníquese esta disposición al interesado para su inteligencia, dándole copia testimonial de ella si lo pidiere.

Hágase igual comunicación por medio de la correspondiente nota al Supremo Gobierno del Estado, para el debido acatamiento de este fallo y sus efectos, manifestándole a la vez que el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la Ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones, estando como se haya dispuesto a conservar la dignidad de este Tribunal, y hacer que sus fallos sean debidamente respetados y dése cuenta con todo al Supremo Gobierno de la Unión para los efectos a que hubiere lugar. Es Sr. Pedro Zámamo, primer suplente de distrito en el actual ejercicio por ausencia ausencia [sic] del propietario. Así lo decretó, mandó, y firmó por ante mi [sic] que doy fe. Pedro Zámamo. Manuel de Arriba.

1.5 El Constituyente de 1856-1857. La federalización del amparo

A pesar de la entrada en vigor de la ya mencionada Constitución centralista de 1836 con Antonio López de Santana, derivado de la abolición del Supremo Poder Conservador en 1841, el régimen federalista se reinstauró a principios de la segunda mitad del siglo XIX, mediante el Congreso Constituyente de 1856-1857, destacando de entre sus integrantes, entre otros, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga y León Guzmán.

Los miembros del referido Constituyente, en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, consecuencia de los antecedentes e ideas que se han aludido anteriormente, plantearon, en los artículos 101 y 102,⁴⁸ las directrices elementales del juicio de amparo, en cuanto a su procedencia y a los principios a que se debía someter dicho juicio federal, mismos que hasta nuestros días subsisten, con algunas salvedades y variaciones que se incorporaron al texto constitucional vigente (1917) con la reforma de 2011, materia de esta investigación y de las cuales se hablará en su oportunidad.

Es notable que de la reproducción hecha con antelación de los citados numerales 101 y 102, se le otorga a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación la facultad de velar por la Ley Fundamental, a través del juicio de amparo –aunque no lo diga expresamente– y salvaguardando garantías individuales de los gobernados en contra de leyes o actos de autoridad que las vulneren, aun cuando no se limite la procedencia del amparo a un tipo especial de autoridad, según se depende de los citados preceptos constitucionales.

⁴⁸ “Artículo 101.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen 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 a ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

Por otro lado, respecto del mencionado artículo 101, el doctor Luciano Silva opina:

Cabe mencionar que el Constituyente de 1856, cuya obra es la Constitución de 1857, a las hipótesis de las fracciones II y III del artículo 101 aludido les denominó **amparo soberanía**, ocasionando con ello una fuerte polémica que perdura hasta nuestros días, llegándose al extremo de que para algunos estudiosos de la materia dichas fracciones salen sobrando; sin embargo, no debemos de perder de vista que estas dos hipótesis en el actual artículo 103 constitucional, sólo harán procedente el amparo cuando la intromisión competencial, la invasión de esferas a que aluden, viole garantías individuales; porque si no es así, si sólo se trata de un conflicto entre los entes soberanos a que aluden esas fracciones, el amparo será improcedente [...].⁴⁹

Ahora bien, es de resaltarse que el plurimencionado artículo 101 de la Constitución de 1857, en sus tres hipótesis, era prácticamente idéntico al diverso 103⁵⁰ de la Constitución Federal de 1917 hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional que nos ocupa, en vista de que esta modificación al texto fundamental agregó que el medio tutelador de derechos fundamentales además de ser procedente frente a actos, también lo es ante omisiones de las autoridades que conculquen dichos derechos; aparte de modificar la expresión “ley” por el de “norma general”.

En este sentido, en el citado artículo 102 de la Constitución Política de 1857, que fue la base para el actual 107 de la Constitución General de la República, se establecieron los principios de instancia de parte agraviada, prosecución judicial y relatividad de las sentencias o “fórmula Otero”, ya comentado. El primero de ellos –*lato sensu*– implica que el juicio de amparo sólo podrá iniciarse una vez que la parte agraviada lo solicite, esto es, que no procede *ex officio*; el segundo de los mencionados, significa que es necesario sujetarse a los procedimientos y formas establecidos por la ley reglamentaria (Ley de

⁴⁹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 175.

⁵⁰ Véase el citado precepto constitucional.

Amparo) y, como ya se hizo mención, la denominada “fórmula Otero” reside en que la sentencia que conceda el amparo sólo beneficia a la persona que lo promovió, pero no a la generalidad de la población.

Por otra parte, cabe destacar que al momento de la federalización del amparo, a través de la referida Constitución Política de 1857, como se nota en los artículos invocados de dicho Cuerpo Normativo Supremo, se tenía una posición individualista, esto es, que el juicio constitucional protegía a la persona humana en lo individual solamente, al ser afectada en sus derechos fundamentales y no a grupos sociales, desvalidos o más vulnerables; situación que varía un poco con la reforma constitucional de 2011, toda vez que con la amplitud de protección del juicio de amparo, se protegen derechos humanos, inclusive a nivel internacional, se salvaguardándose también –desde la Constitución Federal de 1917– derechos sociales y se prevé el amparo colectivo; asimismo, la concepción actual se asienta en el sentido de que el principio de relatividad de las sentencias subsiste, pero conlleva también algunas modificaciones en cuanto a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de hacer una declaración general de inconstitucionalidad de una norma general impugnada vía amparo en ciertos casos, además de que esto último no se aplica en materia tributaria.

1.6 La primera Ley de Amparo de 1861

Es evidente que como consecuencia de la federalización del juicio de amparo durante la vigencia de la Constitución de 1857, tendría que crearse una ley que lo reglamentara adecuadamente con apoyo en los artículos supradichos 101 y 102 de la Misma Constitución Federal; por ello, existieron las leyes de amparo de 1861, 1869 y 1882, incorporándose posteriormente la institución tuteladora de derechos fundamentales en los códigos de procedimientos civiles federales de 1897 y 1909.

“Estos ordenamientos recogieron las tendencias de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la que transformó este medio de impugnación, de un

procedimiento sin contornos precisos, en un verdadero proceso contra las autoridades infractoras”.⁵¹

En cuanto a la Primera Ley de Amparo de 1861, Silva Ramírez sostiene que:

Este ordenamiento denominado “Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma”, estuvo compuesta de cuatro secciones, con 34 artículos, ya alude a la suspensión de los actos reclamados en aquellos casos de urgencia (artículo 4º); sin embargo, esta ley prácticamente no tuvo vigencia, por los graves acontecimientos políticos, sociales y económicos en el país, la lucha entre liberales y conservadores [sic] la intervención francesa, etcétera, que impidieron entre otras situaciones, que funcionara la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵²

A pesar de no haber estado vigente propiamente dicho ordenamiento jurídico, lo cierto es que marcó el primer acceso legislativo viable del mecanismo de control constitucional tutelador, en ese entonces, de garantías individuales.

1.7 La segunda Ley de Amparo de 1869

Debido a la amplia procedencia genérica del amparo en contra de cualquiera autoridad, planteada en el artículo 102 de la Constitución Federal de 1857 y reproducida prácticamente en los mismos términos en la primera Ley de Amparo, se ocasionaron consecuencias en la presentación exagerada de demandas de amparo contra actos derivados de autoridades judiciales, por lo que se propuso limitar la procedencia de dicho proceso jurisdiccional federal, encontrando la exagerada solución de negar la procedencia del amparo en cualquier asunto judicial. En efecto, en la segunda Ley de Amparo, así se estableció en su artículo 8º.

⁵¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 71.

⁵² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 176.

En palabras del maestro y jurista Luciano Silva, es menester hacer mención que:

Esta ley derogó la anterior de 1861, se constituye de los siguientes capítulos: I. Introducción del recurso de amparo y suspensión del acto reclamado; II. Amparo en negocios judiciales; III. Sustanciación del recurso de amparo; IV. De la ejecución de las sentencias de amparo y V. Disposiciones generales, y contenía 31 artículos; no obstante, lo más relevante de esa ley, fue que establecía la improcedencia del amparo en negocios judiciales, en el artículo 8º, ya que señalaba que en los negocios civiles no cabía el amparo; lo que propició una fuerte polémica entre los constitucionalistas de la época; mientras unos sostenían que sólo en asuntos del orden criminal procedía dicho medio de defensa y que en negocios judiciales del orden civil no prosperaba dicho recurso (porque consideraban como un recurso al amparo en esa época); otros, decían lo contrario, es decir, que el amparo era procedente en materia civil, mercantil o administrativa. Los primeros eran encabezados por el insigne jurista Ignacio L. Vallarta quien fuera presidente de la Suprema Corte quien sostuvo que si acaso se juzgaba y sentenciaba era en los asuntos del orden criminal; los segundos por don Miguel Mejía, quien expresaba: “Si conforme al artículo 101 de la Constitución es procedente el recurso de Amparo por leyes o actos de cualquier autoridad que violen garantías individuales; y si los Jueces o Magistrados Superiores, pueden como hombres sujetos a error, conculcar las garantías individuales, ¿por qué habían de quedar exentos de la acción bienhechora de aquel precepto constitucional? Esta disposición no distingue entre autoridades judiciales, políticas o administrativas. Cuando la Constitución no distingue, ninguna ley secundaria puede distinguir. Cuando la Constitución no limita, ni restringe el derecho que otorga, las leyes secundarias no pueden establecer restricciones ni limitaciones, constituirían una modificación, una reforma a la Constitución, y ésta no se altera en una plumada por simples leyes secundarias sino de la manera que ella misma establece. No hay más excepciones que las que consagra el legislador, a quien corresponde corregir y enmendar la

legislación, y no con el intérprete cuya única misión es explicar o aplicar las leyes”.⁵³

El insigne maestro Vicente Peniche, al respecto del supradicho artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, comenta:

Hay un motivo para creer que los constituyentes de 1857 nunca pensaron en instituir tal garantía. Por esto, después de que se verificó la Asamblea Constituyente, todo el periodo que siguió fue turbulento: primero la Guerra de tres años, llamada de Reforma, para imponer las leyes que llevaron ese nombre; después vino la guerra llamada de Intervención, la Intervención Francesa en México, y de Imperio, y en realidad la vida pacífica comenzó cuando concluyeron estas épocas turbulentas, lo cual aconteció después de 1867, y la segunda Ley de Amparo (porque la primera casi no llegó a regir, y fue de 1861), contiene un artículo, entre otros el octavo, que prohíbe el amparo en materia judicial, lo cual es gravísimo, porque de que no exista la garantía de la exacta aplicación de la ley no puede colegirse que no exista el amparo en materia judicial.⁵⁴

Resulta evidente la polémica suscitada entre los estudiosos de la materia en aquella época, pues se trataba de la inexacta aplicación de la ley secundaria, esto es, la mala interpretación de lo dispuesto por el artículo 14⁵⁵ en relación con el diverso 101 (ya citado) de la Constitución Federal de 1857, en cuanto a la procedencia del amparo en contra de resoluciones judiciales, ello derivado de la improcedencia respectiva consagrada en el ya aludido numeral 8º de dicha Norma Fundamental. No obstante ello, el artículo 13 de la misma Constitución preveía que una vez resuelto el asunto el juez federal lo remitiría al Máximo Tribunal de la República, a fin de que se sirviera a bien revisar el fallo; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, *ex officio* hizo tal cometido, esto es,

⁵³ *Ibidem*, p. 177.

⁵⁴ PENICHE LÓPEZ, Vicente, *Garantías y Amparo*, 4ª reimpresión a la 1ª edición de 2006, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2012, APUNTES de las clases impartidas por ilustres juristas del SIGLO XX, núm. 3, p. 137.

⁵⁵ “Artículo 14.- No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

revisar las sentencias de amparo, ocasionando una serie de trastornos sociales y políticos que redundaría en la aceptación de la interpretación debatida del referido 14 constitucional por parte de dicho Alto Tribunal.

Por otro lado, como dice el doctor Luciano Silva: “Cabe mencionar que durante la vigencia de la Constitución de 1857 no conocimos el amparo como lo tenemos en la actualidad, es decir amparo directo e indirecto, solamente existió el amparo ante el *juez de Distrito*”.⁵⁶ Por ello, todavía el artículo 114 de la Ley de Amparo de 1936⁵⁷ establecía en su proemio: “El amparo se pedirá ante el juez de distrito: [...]”; precepto legal mismo que enunciaba las hipótesis de procedencia del juicio de amparo vía indirecta.

Ahora bien, en lo atinente a que el amparo era considerado en la época decimonónica como un “recurso” y no como un juicio, es dable expresar que aquel término resulta precisamente de las ideas que los constituyentes, primeramente de 1824 y ulteriormente los de 1857, plantearon en los respectivos ordenamientos supremos, debido a la influencia europea, como Francia con el Recurso de Casación que, como ya se dijo, es un medio de defensa para atacar la ilegalidad de los fallos definitivos en materias civil y penal; asimismo, es de mencionarse que en la actualidad, en diversos países del mundo, tanto europeos como de habla hispana, al amparo se le concibe como un recurso, como una última instancia para impugnar, entre otras cuestiones, resoluciones de los tribunales comunes. Sin embargo, no fue sino hasta 1909 con el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se le considera a nuestra institución protectora de derechos fundamentales como un juicio, un verdadero juicio constitucional; no obstante ello, el referido ordenamiento legal no tuvo vigencia, debido al inicio de los movimientos político-sociales pre-revolucionarios por los que el país pasaba en aquel momento, terminando con la Revolución Mexicana.

⁵⁶ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 177.

⁵⁷ Vigente hasta el 3 de abril de 2013, fecha en que entró en vigor la nueva Ley de Amparo (y que abrogó la de 1936) como consecuencia de la reforma constitucional materia del presente trabajo de investigación.

1.8 La ley reguladora del amparo de 1882

Esta ley secundaria, expedida el 14 de diciembre de 1882, al igual que las dos anteriores contempló al amparo; sin embargo, entre otras cuestiones, una faceta de suma importancia que contenía era la aparición de la jurisprudencia en nuestro instrumento de defensa constitucional. En efecto, esto constituyó un gran avance en el desarrollo histórico del medio tutelador de derechos fundamentales, habida cuenta que, como es bien sabido, la jurisprudencia es la interpretación que de la ley hacen los tribunales federales, en caso de que dicha ley tenga “lagunas” o vacíos o bien, fuere un tanto cuanto obscura u omisa en alguna situación jurídica concreta, y hablando en particular del juicio de garantías, la jurisprudencia instauró mayor certeza jurídica para los gobernados al intentar dicho “recurso”, en la medida en que éstos invocaban en sus demandas tesis de jurisprudencia y aisladas que apoyaran su pretensión constitucional.

Así pues, el maestro Luciano Silva Ramírez, a este respecto sostiene lo siguiente:

Este tercer ordenamiento que reguló el [sic] juicio de amparo se constituye de diez capítulos en los que entre otras figuras, habla de la suspensión de inmediata contra actos de imposible reparación, hoy suspensión de oficio (artículo 12); de la revocación de la suspensión (artículo 17); establece la procedencia del recurso de revisión en contra del auto que concede o niegue aquélla (artículos 14, 15, 16) y en el capítulo V considera como un recurso al amparo; contempla la suplencia del error o la ignorancia de la parte agraviada, concediendo el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda (artículo 42); también se establece la obligación de que el juez envíe el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la revisión de la sentencia (artículo 33); en el capítulo X contempla la responsabilidad del juez y magistrados en el juicio de amparo (artículo 63); no obstante, puede decirse que uno de los aspectos más relevantes en esta ley es el surgimiento de la jurisprudencia en el juicio de amparo en el artículo 701 y de

ahí a la posterioridad se ha contemplado en los ordenamientos que han regido al juicio de garantías hasta nuestros días.⁵⁸

Por otra parte, cabe subrayar que otro matiz que consideró dicha ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 57, fue la introducción de la figura procesal del sobreseimiento, que implica poner fin al juicio sin entrar al fondo del asunto, por existir algún impedimento legal.

Ahora bien, como se puede notar, en la ley de 1882 se reguló y consolidó al amparo en la mayoría de sus figuras procesales que en la actualidad subsisten y que son de gran valor, toda vez que en la mayoría de los casos el amparo depende no tanto de la concesión misma, sino de la conservación de la materia en el juicio, de la inejecución de la ley, acto u omisión reclamados, tal como sucede con la suspensión del acto reclamado; asimismo, como ya se comentó, la introducción de la jurisprudencia sentó un gran adelanto en la historia y desarrollo de nuestra institución protectora de derechos fundamentales por excelencia. En este sentido, la suplencia del error o la ignorancia de la parte agraviada, hoy en día subsiste,⁵⁹ llamada suplencia de la deficiencia de la queja (demanda) o bien, con mayor tecnicismo suplencia en la deficiencia de los conceptos de violación o agravios (según sea el caso, si se trata de la demanda o de un recurso en el amparo), y aunque se verá con mayor claridad más adelante, consiste en la facultad del tribunal federal de subsanar o corregir los errores, omisiones en el planteamiento de la demanda de amparo –o del recurso– de la parte agraviada que pudieren trascender al resultado del fallo, esto es, a la concesión o no del amparo al quejoso, al declarar inconstitucional o constitucional, respectivamente, la ley, acto u omisión que se reclamen.

1.9 El Constituyente de 1917 y el juicio de amparo

Como consecuencia de los movimientos armados revolucionarios en 1910, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, instauró el

⁵⁸ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 178.

⁵⁹ Véase el artículo 107, fracción II, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, a fin de reformar la Constitución de 1857; sin embargo, eran tantos los cambios que tal procedimiento implicaba, en los ámbitos social, político, económico y jurídico, que se decidió crear una nueva Constitución, a pesar de que el título original del proyecto y de la Ley Suprema que actualmente nos rige se denominó (y sigue vigente): “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”.

En tal tenor, en dicho cuerpo normativo fundamental se consagran de nueva cuenta las garantías individuales en favor de los gobernados, pero también se prevén por vez primera las llamadas garantías sociales, como derechos fundamentales en favor los más desvalidos, de las clases sociales más desprotegidas y débiles, como la indígena, rural o campesina y obrera, culminando con la creación y consagración de artículos como el 2º, 27 y el 123 constitucionales. Estas garantías individuales y sociales, eran la base para que cualquier gobernado, al sentirse afectado por una ley o acto de autoridad que vulnerara sus derechos fundamentales, promoviera un juicio de amparo, con base en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, preceptos donde se plasmó la procedencia del amparo y que hasta la fecha sigue así, “[...] pero ya con la modalidad como actualmente lo conocemos: amparo indirecto ante Juez de Distrito y el amparo directo ante la Suprema Corte”.⁶⁰

Es preciso mencionar que la Constitución Federal de 1917, constituyó un paradigma de México hacia el mundo, al ser el primer cuerpo normativo fundamental en consagrar derechos sociales, sirviendo de base a muchos países en la creación de su respectiva Constitución.

De igual forma, uno de los matices más frescos y benefactores de la Constitución Federal de 1917 en materia de amparo, fue la procedencia del mismo en contra de resoluciones judiciales por la incorrecta aplicación de la ley

⁶⁰ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 179.

secundaria, lo cual se plasmó en el artículo 14 de la misma Constitución y que sigue en vigor hoy en día. En este sentido, señalan los juristas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Héctor Fix-Zamudio que:

Si se toma en cuenta, además, el principio de legalidad del artículo 16 constitucional, la esfera tutelar del amparo se ha ampliado al grado que, a partir de entonces, y salvo las hipótesis muy restringidas en los que la Constitución y la ley reglamentaria señalan, y en los cuales no procede la impugnación, el amparo protege todo el orden jurídico nacional, lo que explica la complejidad que ha asumido la institución en nuestros días, al que actualmente, dentro de una aparente unidad, además del hábeas corpus, comprende varios procesos con modalidades peculiares.⁶¹

Asimismo, la reglamentación de los aludidos 103 y 107 constitucionales se hizo valer primeramente mediante la ley secundaria correspondiente, esto es, la Ley de Amparo de 1919, posteriormente se crearía la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936 y que hasta hace poco seguiría rigiendo en México.

1.10 La Ley de Amparo de 1919

De igual modo que en los ordenamientos que anteceden, en esta Ley se presentan innovaciones, consolidándose aún más nuestro medio de control constitucional, tales como las partes en el juicio de amparo, incluyendo al Ministerio Público Federal como representante de la sociedad, ya que anteriormente, “[...] existió la figura del promotor fiscal, quien se encargaba de contestar las demandas, en nombre de las autoridades responsables. Se contemplan con mayor número y sistematización las causas de improcedencia en el amparo, verbigracia la de la fracción VIII del artículo 43 por inobservancia del principio de definitividad”.⁶²

⁶¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 72.

⁶² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 180.

Asimismo, es necesario destacar que se incluye el llamado recurso “de súplica”, “[...] medio de defensa procesal de mera legalidad y que interponían tanto los particulares (quienes también podían optar por el amparo), como las autoridades administrativas contra los fallos definitivos que les fueran desfavorables [...]”;⁶³ no obstante, hay algunos autores que piensan que fue erróneo consagrar tal recurso en una ley de amparo, habida cuenta que no se trata de un medio de control constitucional autónomo, *sui géneris*, como lo es el amparo, sino sólo un medio de defensa más que, bien pudiera pensarse, constituía una tercera instancia en algunos casos.

Es dable destacar que este tercer ordenamiento legal de amparo, establecía igualmente, una forma verbal para que el ofrecimiento y desahogo de las pruebas fueran en la audiencia (de forma verbal), donde también se presentarían oralmente los alegatos.

Por otro lado, como ya se ha mencionado sucintamente, posterior a este cuerpo normativo se expidió la Ley de Amparo de 1936, misma que contempla todas y cada una de las figuras procesales constitucionales que en la materia que nos ocupa se tienen conocimiento, con excepción de aquellas que se abordarán en el desarrollo temático de esta investigación, como el interés legítimo, individual y colectivo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, la amplitud de protección en el amparo: derechos humanos, entre otros puntos importantes.

1.11 Evolución constitucional del juicio de amparo. Sus reformas

En el presente apartado se abordarán las modificaciones que ha tenido la Ley de Amparo vigente hasta principios de 2013, esto es, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de enero de 1936, en virtud de que, además del aspecto constitucional, es de suma preeminencia conocer el progreso o

⁶³ *Idem.*

perfeccionamiento legal de esta magna institución protectora de derechos fundamentales: el amparo.

1.11.1 La reforma de 1951

Por lo que toca a esta modificación a la Ley de Amparo de 1936, es de decirse que dicha reforma fue favorecedora, en vista de que se crean los Tribunales Colegiados de Circuito, inspirados en los tribunales de circuito de apelación de Estados Unidos, teniendo competencia para conocer de los juicios de amparo directo o uniinstancial de menor cuantía, aminorando o depurando el rezago de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, erigiéndose igualmente una Sala Auxiliar de ésta, compuesta de cinco ministros supernumerarios que no integraban el Pleno, inicialmente; “[...] también se crea la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, sustancialmente, en aquellos amparos que versen sobre leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, también opera en materia de trabajo en favor de la parte obrera, y en materia penal en favor del reo-quejoso, cuando exista una violación manifiesta de la ley, que haya dejado sin defensa al agraviado”.⁶⁴

Se considera necesario señalar, como ya se comentó en el antecedente relativo a Francia, que actualmente, la regla general para conocer del juicio de amparo directo es que sean los Tribunales Colegiados y excepcionalmente la Suprema Corte, por cuestiones prácticamente de mera legalidad y de manera extraordinaria en tratándose de cuestiones de constitucionalidad, respectivamente.

1.11.2 La reforma de 1968

La reforma en tratamiento contiene aspectos significativos que conllevaron al amparo a convertirse en un medio tutelador efectivo de los derechos clasistas, particularmente de la case rural o campesina; en cuanto al particular, Luciano Silva sostiene:

⁶⁴ *Ibidem*, p. 181.

En la década de los sesenta, va surgiendo un amparo “social” en favor de los núcleos campesinos, tanto en su estado ejidal como en el comunal e incluso en lo particular, dicho amparo se consolida en la década de los setenta, al crearse un segundo libro en la ley que regula el amparo agrario; de esta manera el libro primero de la ley en comento, regula el amparo denominado “de estricto derecho” con todos sus tecnicismos y rigorismos; y por el otro lado, en el libro segundo se establece lo referente al “amparo agrario”, dándose la suplencia de la queja más amplia que en derecho proceda a favor de la clase campesina en donde prácticamente el tribunal de amparo se convierte en juez y parte, en beneficio de dicha clase campesina.⁶⁵

Por otro lado, con esta modificación a la ley reglamentaria, comentan Ferrer Mac-Gregor y Fix-Zamudio que:

En octubre de 1968, además de incrementar el número de los TCC [Tribunales Colegiados de Circuito], se hizo una distribución de los juicios de amparo entre dichos tribunales y la SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación], tomando en cuenta criterios sociales, económicos, así como de interés público y social, de manera que, a partir de entonces, sólo los juicios de amparo de mayor importancia se tramitaban y resolvían por el más alto tribunal de la República.⁶⁶

En virtud de lo anterior, puede apreciarse que el juicio de amparo se iba consolidando en mayor proporción que las décadas anteriores, sobre todo en su aspecto social, al salvaguardar los derechos y libertades de los más ignorados y débiles ante la colectividad. En ese sentido, cabe afirmar que en concordancia con el amparo de finales de la década de los sesenta y principios de la de los setenta, el amparo actual también es una institución protectora de los derechos humanos de todas las clases, toda vez que, como se verá más adelante, protege no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, sino también los establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 73.

1.11.3 La reforma de 1984

Como se ha comentado ya, el juicio de amparo fue perfeccionándose poco a poco hasta la década de los setenta, no obstante, a partir de ese entonces hubo reformas constitucionales y legales que paulatinamente lo fueron empobreciendo como institución, en la medida en que se volvió más técnico y costoso para la sociedad en general. En torno a esto, El maestro Silva Ramírez opina que:

A partir de las reformas de 16 de enero de 1984 [...] el amparo fue de más a menos [...] en virtud de que se establecieron multas excesivas, inclusive sanciones penales para las partes sobre todo a los quejosos o recurrentes, sus apoderados, abogados o a ambos en la sustanciación del amparo, cuando el tribunal de amparo estimaba a su arbitrio que habían interpuesto la demanda de garantías sin motivo alguno, ya sea que se sobreseyera o negara el amparo y obviamente que esto encareció aún más el juicio de garantías, que ya resultaba costoso por sus altos tecnicismos, y lo hizo inalcanzable para el grueso de la población [...].⁶⁷

Dicha reforma fue un obstáculo para la gran mayoría de los gobernados, primeramente, en el aspecto económico o pecuniario en torno a las multas, haciendo prácticamente imposible el acceso de éstos a la justicia federal, no sólo a los justiciables o litigantes, sino también a los abogados y público en general que hayan actuado de “mala fe”, sobre todo a los más débiles, ignorantes, etcétera; en segundo término, por lo que toca a la materia de la suspensión existen retrocesos; lo anterior se verifica, entre otros, en los artículos 32, 41, 81, 103 y 134⁶⁸ de la Ley de Amparo.

⁶⁷ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 182.

⁶⁸ “Artículo 32.- Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano y se impondrá al promovente una multa de quince a cien días de salario.

“Artículo 41.- Si el promovente del amparo no justificare que la autoridad ejecutora señalada en la demanda reside dentro de la jurisdicción del juez ante quien la haya presentado, el juez de distrito impondrá sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al quejoso, o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta hasta ciento ochenta días de salario.

“Artículo 81.- Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento o se niegue la protección constitucional por haberse interpuesto la demanda sin motivo, se impondrá al quejoso o a su

También se introdujeron en materia de amparo contra leyes sendas modificaciones a la ley reglamentaria, consistentes en plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas aplicadas en una sentencia definitiva de índole judicial, así como la instauración de un procedimiento más ágil cuando exista jurisprudencia de carácter obligatorio en dicha materia.

Por otro lado, se hace menos rigorista el juicio de garantías, en la medida en que los artículos 76 y 79 de la Ley de Amparo establecían que cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, el juzgador federal deberá suplir la deficiencia de la queja y, cuando dicha suplencia no procediera en términos del aludido 76, la Corte, los Colegiados y los jueces de Distrito corregirían los errores de derecho en los conceptos de violación planteados en la demanda o en los agravios expresados en algún recurso por el quejoso o recurrente, respectivamente, sin alterar los hechos aducidos.

Asimismo, se da una mayor certeza jurídica a las partes en el amparo, toda vez que en la reforma de mérito se adiciona la fracción XI al artículo 95, haciendo procedente el recurso de queja en contra de las resoluciones del juez de distrito que conceda o niegue la suspensión provisional.

representante, o en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario tomando en cuenta las peculiaridades del caso.

Se procederá de igual manera cuando se sobresea con base en las causales de improcedencia establecidas en las fracciones III y IV del artículo 73 de este ordenamiento; y en general, cuando se advierta que la conducta procesal de las partes tuvo como propósito entorpecer la tramitación y solución del asunto.

En los casos de reincidencia se podrá imponer una multa hasta de tres tantos la suma máxima señalada, considerándose como responsable de ese comportamiento al representante autorizado para el asunto.

“Artículo 103.- El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, por el presidente de cualquiera de las Salas en materia de Amparo o por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito. Si se estima que el recurso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

“Artículo 134.- Cuando al celebrarse la audiencia a que se refieren los artículos 131 y 133 de esta ley, apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión, y se impondrá a dicho quejoso, a su representante o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario”.

1.11.4 La reforma de 1986

Uno de los aspectos más sobresalientes que contempló dicha reforma, tratando de subsanar en cierto modo las inconsistencias de la modificación legal de 1984, fue la de ampliar la suplencia de la deficiencia de la queja a todas las materias y no sólo a aquellas que se habían determinado gradualmente, conservándose las normas en beneficio de los ejidatarios y comuneros.

En cuanto al particular, señala el maestro Silva Ramírez que:

El 20 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron reformas y adiciones a la Ley de Amparo, con el propósito de aminorar las deficiencias de la reforma anterior de 1984; adoptando el legislador los criterios jurisprudenciales sustentados por la Suprema Corte y Tribunales Colegiados, y si bien es cierto que se hicieron reformas y adiciones a varios preceptos de la ley de la materia, quizás lo relevante de esta reforma, es la adición del artículo 76 bis,⁶⁹ en donde se impone la obligación a los tribunales de amparo de suplir la deficiencia de la queja no tan sólo en los conceptos de violación de la demanda, sino también en los agravios esgrimidos en los recursos que señala la ley como son el de revisión, queja y reclamación [...].⁷⁰

Como puede notarse de la transcripción del citado 76 bis de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, concretamente la última de sus fracciones (VI) se establece una ambigüedad en cuanto a la suplencia de la demanda o recurso deficientes, al establecer que aquella se

⁶⁹ "Artículo 76 bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

- I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;
- II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;
- III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley;
- IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador;
- V.- A favor de los menores de edad o incapaces; y
- VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensas".

⁷⁰ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 185.

aplicará “en otras materias”, siempre y cuando el juzgador federal declare que se ha producido una conculcación evidente de la Ley en contra del quejoso o recurrente –excluyéndose a las autoridades responsables– que lo haya dejado en estado de indefensión; dicho lo cual se presta a malas interpretaciones, aun cuando se pudiera deducir que en dicha fracción, al no contemplarse expresamente, cabe la materia administrativa.

1.11.5 La reforma de 1988

Previo a entrar al tratamiento del presente tópico, se considera oportuno indicar que hasta ese entonces la Suprema Corte de Justicia se encontraba funcionando eminentemente como un tribunal de casación, al resolver asuntos de amparo de mera legalidad; sin embargo, en 1987 hubo reformas a la Constitución Federal en materia de amparo, donde se le atribuyó a dicho Alto Tribunal la facultad de conocer asuntos estrictamente constitucionales, concretamente la segunda instancia, esto es, los amparos en revisión, turnándose a los Tribunales Colegiados aquellos asuntos de pura legalidad; por lo cual el Máximo Intérprete de la Constitución General de la República comienza a convertirse –para muchos tratadistas– en un tribunal constitucional, aunque *de facto*, mas no *de jure*, esto es, material y no formalmente, por no estar contemplado en dicha Constitución y en las leyes secundarias.

Ahora bien, aunque pareciera una faceta innovadora el hecho de que en esta reforma legal se previó la ampliación de la procedencia del amparo vía directa, en contra de resoluciones que pongan fin al juicio (artículo 46), lo cierto es que el legislador ordinario no especificó qué se entiende por tales, razón por la cual se presta, de nueva cuenta, a malinterpretaciones, inconsistencias y antinomias jurídicas.

Respecto de lo anterior, el doctor Luciano Silva afirma, respecto del artículo 46 de la ley de la materia que:

[...] sólo refiere a aquellas resoluciones, que sin ser sentencias definitivas o laudos, sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio, respecto de las

cuales las leyes comunes, o la ley que rige el acto, no contemple ningún recurso o medio de defensa tendientes a revocar o modificar dichas resoluciones; como se observa, realmente no se determina cuales [sic] son esas resoluciones que ponen fin al juicio, dando margen a confusiones e injusticias al no definir, especificar éstas, lo que impedirá establecer la vía idónea indirecta o directa para impugnarlas.⁷¹

No obstante esto último, que se estableció desde un inicio que dichas resoluciones que pongan fin al juicio deberán atacarse a través del amparo directo, aun cuando hasta antes de dicha modificación la vía *ad hoc* para impugnar tales resoluciones era la indirecta, y que por cierto en la actualidad, todavía se prevé de igual modo, en el artículo 170, fracción I de la Ley de Amparo en vigor (2013), con la adición de dichas resoluciones dictadas por los tribunales agrarios, hipótesis no contemplada en la Ley de Amparo en tratamiento (1936).

Aunado a lo que antecede, contra las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito –a quienes les compete conocer y resolver los amparos que se tramiten vía directa– no cabe recurso alguno, al ser de una sola instancia el juicio de amparo.

1.12 La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el amparo

El 31 de diciembre de 1994 aparece una reforma al texto constitucional de gran trascendencia, en virtud de que constituyó la más importante de aquellos últimos años del siglo XX; comprendió un total de 27 artículos sustantivos y 12 transitorios. La relevancia de dicha modificación reside en dos aspectos primordiales, por un lado, la nueva composición orgánica de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: requisitos (artículo 95), nombramiento y designación de los mismos (artículo 96), así como la duración del cargo (artículo 94) y, por el otro, la instauración de un único sistema de control constitucional en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (artículo 104, fracción IV)⁷², por virtud del cual el juicio de amparo –señalan

⁷¹ *Ibidem*, p. 185.

⁷² Actualmente fracción VI del artículo 104 constitucional.

algunos autores– dejó de tener el monopolio de la defensa de la Constitución, al consolidarse un sistema integral de instrumentos procesales para su tutela; sin demeritar, por otra parte, la creación del Consejo de la Judicatura Federal (artículos 94 y 100) como órgano integrante del Poder Judicial federal e independiente del más alto tribunal del país para la administración, entre otras funciones, de dicho Poder.

Empero, la manera en que esta modificación constitucional incidió en el juicio de amparo fue en vista de que se reformaron, entre otros, los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 107 de la Constitución Federal, “[...] comprendidos en el Título tercero, Capítulo IV denominado “Del Poder Judicial”; estas reformas se dieron con la finalidad de reestructurar a dicho poder para lograr su auténtica independencia y con ello vivir en un país de leyes y alcanzar un verdadero estado de derecho”.⁷³

Ahora bien, con la finalidad de no hacer un análisis innecesario de todos y cada uno de los artículos en mención, se hablará de lo más importante de algunos que guarden relación con respecto a nuestra institución protectora de derechos fundamentales. Así pues, por lo que toca al artículo 94 en comento, se reformó en el sentido de agregar a la integración del Poder Judicial de la Federación el Consejo de la Judicatura Federal; asimismo, se prevé que la Suprema Corte se integrará con 11 ministros (antes 26), volviendo al número que disponía la redacción original de la Constitución de 1917. Se establece asimismo, que la duración del cargo de ministro será de 15 años, por lo que se determina la inamovilidad de los mencionados altos funcionarios. Dicho Alto Tribunal, también se dispone, funcionará en Pleno o en Salas.

En esa tesitura, a las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal, denominadas en conjunto por la doctrina *amparo soberanía* o *amparo*

Sobre estos temas véanse: CASTRO V. Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000 y BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, reimpresión a la 1ª edición de 1998, México, UNAM, 2000.

⁷³ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 199.

por invasión de esferas, se les adiciona “la esfera de competencia del Distrito Federal”,⁷⁴ ya sea que ésta se vea afectada por leyes o actos de la autoridad federal o bien, cuando actuaciones o disposiciones de dicha entidad federativa (o de los Estados, desde luego) invadan la esfera de competencia federal. Ello, en virtud de que, tanto en la redacción primigenia de dichas hipótesis, esto es, las fracciones II y III del artículo 101 de la Constitución Federal de 1857, como en la redacción original del mencionado artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, no la contenían. En este punto, cabe mencionar que con la reforma constitucional en materia de juicio de amparo de 2011 se agregaron (así como a la fracción I) a los mencionados supuestos del 103, además de los actos (y normas generales), “omisiones” de las autoridades que vulneren los derechos fundamentales de las personas, reconocidos tanto en la Constitución como en los convenios internacionales suscritos por México.

Juventino V. Castro⁷⁵ ha estimado que el amparo se creó para proteger garantías individuales [ahora derechos humanos], de las que sólo gozan los particulares, no las entidades federativas. En su opinión, si el amparo soberanía fuera efectivo, daría lugar a fallos con efectos *erga omnes*, no *inter partes*. Por tanto, el amparo por invasión de esferas debe promoverse por un particular. Apoya lo anterior la tesis con el rubro INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR, de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que en lo conducente señala:

El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994. Cursivas sobrepuestas.

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

I.- (...)

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

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

⁷⁵ CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 11ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 358; citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La División de Poderes*, 2ª reimpresión a la 1ª ed. de 2005, México, SCJN, 2011, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 2, p. 98.

garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, *cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía.*⁷⁶

De lo anterior, Castro concluye que, si el amparo sólo puede promoverse en el caso de violación de garantías individuales, no de cualquier otra disposición constitucional, las fracciones II y III del referido artículo 103 deberían suprimirse.⁷⁷

En lo atinente a otro dispositivo constitucional relevante y base de nuestro juicio de amparo, el artículo 107, es importante subrayar que se reformó en diversos aspectos, a saber: a) La fracción V, inciso d), último párrafo, relativo a la facultad de atracción de la Suprema Corte para conocer de juicios de amparo directo *que por su interés y trascendencia así lo ameriten* (antes: “que por sus características especiales así lo ameriten”), esto es, la facultad de atracción del Máximo Intérprete de la Constitución Política Federal; b) La fracción VIII, respecto de la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, recurso del que conocerá la Suprema Corte de Justicia; en este tópico, la misma Suprema Corte podrá ejercer su facultad de atracción contenida en el penúltimo párrafo del inciso b) de la mencionada fracción; c) La fracción XI, *in fine*, en torno al conocimiento y resolución de los Tribunales Unitarios de Circuito sobre la suspensión de los actos reclamados en casos de amparo indirecto; d) La fracción XII, párrafos primero y segundo, en lo que concierne a la adición de la competencia de juicios de amparo vía indirecta de los Tribunales Unitarios de Circuito, por lo que atañe a violación de las garantías de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 constitucionales; e) La fracción XIII, párrafo primero, por lo que toca a la formación de jurisprudencia por contradicción, cuando los Tribunales Colegiados

⁷⁶ Tesis 389, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. I, p. 362. Cursivas sobrepuestas.

⁷⁷ CASTRO, Juventino V., *Op. Cit.*, p. 373; citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, nota 75, p. 99.

de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de la Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas –se agregó que– *podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia*, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia; y, f) La fracción XVI, por lo que hace a la responsabilidad de las autoridades responsables en casos de repetición del acto reclamado o incumplimiento del fallo protector, una vez concedido el amparo al promovente del juicio constitucional; en este caso, se adicionaron tres párrafos a la fracción en comento, mismos que a la letra disponen:

Artículo 107.- *Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

I a XV.- (...)

XVI.- *Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.*

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

A este respecto, Luciano Silva Ramírez opina:

[...] el primer párrafo establece las modalidades de causa inexcusable y excusable en el cumplimiento de las sentencias, lo que estimamos un desatino porque el orden constitucional no tiene excusas debe acatarse de manera lisa y llana; además, es contradictorio, confuso, vago y subjetivo, lo establecido en este párrafo en el supuesto de que fuera excusable dicho cumplimiento, al indicar “previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia”; en efecto, si ya hubo repetición del acto reclamado o incumplimiento, la autoridad ya incurrió en responsabilidad y lo que procede es que sea separada del cargo y consignada al juez de distrito que corresponda; amén de que también se da la incertidumbre jurídica, al no establecerse un término perentorio para la ejecución [...] En tanto que el segundo párrafo convierte en letra muerta el párrafo anterior, y desnaturaliza el objeto de las sentencias de amparo al indicar en su parte conducente. [sic] “Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo”; o sea, que aun habiendo causa inexcusable para la ejecución, la Corte podrá disponer el cumplimiento sustituto, lo que prácticamente hace letra muerta el párrafo primero que establece que cuando exista causa inexcusable en el cumplimiento, la autoridad será inmediatamente separada del cargo consignada al juez de distrito [...] El párrafo tercero de la citada fracción XVI es aberrante, inequitativo y antijurídico al establecer: “La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad”; ya sea por inactividad del tribunal, que tiene la obligación de cuidar que los fallos de amparo se cumplan, por ser dicho cumplimiento una cuestión de orden público, porque la sociedad está interesada en que las sentencias de amparo queden puntual y cabalmente cumplidas; o bien, porque el quejoso, sus abogados no impulsen el

multicitado cumplimiento; además, de que es inequitativo echarle al quejoso la carga de que impulse el cumplimiento [...].⁷⁸

En tal tenor, la reforma de 1994 constituyó –como ya se dijo– una modificación importante de aquellos años y, una de las más trascendentes en control constitucional, por los matices e innovaciones que se han expuesto y analizado; sin embargo, por lo que atañe al juicio de amparo, concretamente hablando del artículo 107 constitucional, como se observó, aparecen sendas adiciones a algunas de las fracciones de dicho numeral, que no precisamente fueron en favor del instrumento de tutela de derechos fundamentales de las personas, lo que redundaría más adelante, para pensar en una necesaria reforma constitucional en materia de juicio de amparo.

1.13 La regulación constitucional y legal del amparo hasta 2011

Se puede decir que, durante la vigencia de la supradicha reforma constitucional de 1994 y su repercusión en el juicio de amparo, no hubo modificaciones substanciales a este medio de control en el ámbito constitucional y, por lo atinente al terreno legal, hubo ciertas reformas a la Ley de Amparo vigente en esos momentos, esto es, la de 1936, reformas mismas que se considera innecesario analizarlas, por el propósito inmediato de esta monografía, es decir, enfocarse al aspecto meramente constitucional; razones por las cuales hasta el año de 2011, el amparo siguió con la línea de unos preceptos constitucionales que en esencia, fueron redactados en 1857 y paulatinamente reformados, por una parte, y por otra, con una reglamentación legal que no satisfacía las exigencias del grueso de la población en el territorio mexicano.

Así pues, con el devenir de los años y las necesidades de la sociedad en el ámbito de los abusos del poder político por parte de las autoridades, se fueron creando leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107 constitucionales que, en su momento, atinadamente atendían a dichas necesidades sociales aunque en ocasiones, resultaban contradictorias, desnaturalizadoras y retrógradas para

⁷⁸ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 205.

nuestra institución de amparo, haciendo, en muchos casos, casi imposible el acceso a la justicia de los gobernados.

En ese sentido, para el citado año de 2011, la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, resultaba, como instrumento procesal para hacer efectivo el amparo por las violaciones de garantías individuales a los gobernados por leyes o actos de autoridad, insuficiente para atender las demandas de la colectividad en los ámbitos social, político, económico y jurídico. Dicho lo cual, los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental, debían, necesaria e irrestrictamente reformarse, junto con otros relativos, y en consecuencia, crear una nueva Ley de Amparo que realmente viera por los gobernados, atendiendo a las insuficiencias referidas de estos tiempos.

1.14 La reforma constitucional al juicio de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011

A este respecto, de manera muy atinada refiere el Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, al afirmar que:

La evolución a nivel internacional de la protección de derechos humanos dio lugar, en nuestro sistema jurídico, a las reformas constitucionales del 6 y del 10 de junio de 2011, en materia de amparo y de derechos humanos, por lo que ahora la Ley de Amparo requiere de ajustes a este nuevo esquema [...] La trascendencia de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos implica esfuerzos institucionales que involucran a todos los operadores jurídicos. En ese marco, el Poder Judicial de la Federación ha realizado esfuerzos para, aun ante la ausencia normativa, lograr una protección efectiva de derechos humanos. En ese contexto, se han realizado actividades de capacitación, publicaciones, foros, cursos y encuentros institucionales; asimismo, se creó en el Consejo de la Judicatura Federal, la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos, y también se

han emitido acuerdos generales de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, con ese objetivo.⁷⁹

En efecto, las modificaciones de mérito al texto fundamental constituyen un gran avance a nivel nacional en los aspectos jurídico, político y social, habida cuenta que, como se ha comentado someramente con antelación, entre otras cuestiones, se amplió el ámbito de protección del juicio de amparo, al establecerse en el artículo 1º en relación con el diverso 103, ambos constitucionales, que todas las personas gozarán de los derechos humanos *reconocidos* en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Sin embargo, sin hacer a un lado la reforma constitucional de derechos humanos, la que interesa al presente estudio es la relativa al juicio de amparo; razón por la cual no se analizará la reforma de derechos humanos antes referida, no obstante que ambas reformas constitucionales se relacionan íntimamente por el ámbito de protección ya dicho; además, los derechos fundamentales de las personas sólo se pueden hacer valer a través del instrumento adjetivo indispensable para defenderlos, esto es, la Ley de Amparo, ordenamiento jurídico que reglamenta los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, consecuencia, en el caso que nos ocupa, de la reforma constitucional al juicio de amparo de 2011, toda vez que, como se ha mencionado, se creó una nueva Ley de Amparo.

En esa tesitura, se considera importante destacar los antecedentes legislativos del “Decreto por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

⁷⁹ SILVA MEZA, Juan N. (Presidente de la SCJN y del CJF), “Introducción”, en: ROMERO VÁZQUEZ, Ricardo (coord.), *Análisis del Proyecto de Nueva Ley de Amparo, Memoria de la XII Jornada de Actualización Jurídica*, México, Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C., Tercera y Quinta Regiones/UNAM/Universidad Tepantlato, 2012, pp. XXVII y XXIX.

6 de junio de 2011. Al respecto, los antecedentes legislativos referidos son los siguientes:

1. En sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el día 19 de marzo de 2009, los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, y René Arce Islas, integrante del Grupo Parlamentario del PRD presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 constitucionales.
2. En la misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó la Iniciativa, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.
3. El 8 de diciembre de 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, emitieron dictamen correspondiente a los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. En sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el día 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen y se remitió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.
5. El 15 de diciembre de 2009, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta referida, a la Comisión de Puntos Constitucionales, para emitir el dictamen correspondiente.
6. En sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados el día 7 de diciembre de 2010, el Pleno aprobó el dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos constitucionales, en materia de amparo, con la siguiente modificación: Se

elimina del proyecto de decreto el artículo 100 constitucional, para quedar en los términos vigentes.

7. El día 8 de diciembre de 2010, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó de manera directa la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.⁸⁰

Ahora bien, el 13 de diciembre de 2010, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República número 197, se publicó la Minuta que contiene el dictamen del proyecto de Decreto ya indicado, esto es, la reforma constitucional en materia de juicio de amparo. El apartado II de dicha Minuta, denominado “Contenido de la Minuta”, sostiene Luciano Silva Ramírez, entre otras cosas, indica lo siguiente:

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

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

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

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

⁸⁰ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados No. 3156-IX de 7 de diciembre de 2010 y Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 197 de 13 de diciembre de 2010.

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

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

D) También se propone introducir la figura del interés legítimo permitiendo que se constituya como quejoso en el amparo, aquella persona que resulte afectada por un acto que violenta un derecho reconocido por el orden jurídico o, no violentando directamente el derecho, se afecte la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

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

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

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

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

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

H) Uno de los temas más complejos es el relativo a la ejecución de las sentencias de amparo. La propuesta es eliminar el requisito de declaración de procedencia para que la Suprema Corte pueda separar a la autoridad y consignarla ante el juez de distrito en caso de incumplimiento no justificado de sentencias de amparo o repetición de actos reclamados”.⁸¹

En este orden de ideas, una vez que circuló por las Legislaturas locales, para los efectos del artículo 135 de la Constitución Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la reforma constitucional al juicio de amparo, en los términos y con los alcances antes

⁸¹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (Artículos 103 y 107 constitucionales)”, en *Cultura Jurídica*, Revista de Investigación de los Seminarios de la Facultad de Derecho, México, UNAM, núm. 2, abril-junio de 2011, pp. 75-77.

señalados, mismo que se analizará detenidamente en el último capítulo de esta investigación.

Capítulo 2

Fundamento constitucional, concepto, naturaleza jurídica y objeto del juicio de amparo

Una vez visto y analizado el contenido del apartado anterior, esto es, los antecedentes histórico-legislativos de nuestro medio de control constitucional tutelador de derechos fundamentales, es preciso ahora conocer cuál es su sustento a nivel constitucional; es decir, los preceptos de la Constitución General de la República que señalan la procedencia del juicio de amparo, y qué órganos del Estado son los encargados de conocer del mismo. De este modo, en el desarrollo del presente capítulo, se establecerá una percepción general del juicio de amparo, determinada por sus características comunes con otros medios de control de la constitucionalidad (género próximo), para concluir con el concepto particular del mismo (diferencia específica); estudiando asimismo, la naturaleza jurídica y el objeto de este juicio constitucional.

2.1 Fundamento constitucional del juicio de amparo

El juicio de amparo –como se ha hecho referencia– encuentra su sustento y las bases que lo regulan, respectivamente, en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, para efectos del presente tópico, se enfocará solamente al artículo 103 constitucional, en virtud de que el segundo de los dispositivos constitucionales en mención, que establece los principios reguladores de este medio de control de la constitucionalidad, se abordará en el tercer capítulo de la presente investigación. Así pues, el indicado 103 indica la procedencia genérica del amparo, al establecer que:

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

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

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

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

En ese sentido, como se puede observar del artículo 103 de la Constitución Federal antes transcrito, la intención del Constituyente de 1917 no fue sino la de otorgarle a los Tribunales federales la facultad de conocer de ciertas controversias que se presenten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos; sin embargo, debe entenderse que este tipo de controversias –aunque no lo diga expresamente el precepto constitucional citado– se refieren al juicio de amparo y que no cualesquiera Tribunales federales (Tribunales agrarios, Tribunales militares, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etc.) pueden conocer de este medio de control de la constitucionalidad e instrumento de defensa de derechos fundamentales, sino sólo los Tribunales del Poder Judicial de la Federación; ello, en virtud de que inicialmente, al promulgarse la Constitución Federal de 1917, surgieron las garantías individuales, esto es, se encontraban elevadas a rango constitucional, al igual que el juicio de amparo, como se ha explicado. De este modo, actualmente se encuentran los derechos humanos, tanto los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los instrumentos internacionales de los que El Estado Mexicano sea parte.

Cabe señalar, que el artículo constitucional invocado es el que actualmente rige de acuerdo a la reforma a la Constitución de 6 de junio de 2011 multireferida, habida cuenta que el anterior –como se ha venido manejando– establecía el término “leyes” (ahora “normas generales”), por lo que resultaba un tanto cuanto obscura y vaga dicha locución; asimismo, el amparo era procedente únicamente en contra de *actos* de la autoridad (o leyes, de acuerdo a la fracción I) que violaran *garantías individuales*, mas no en contra de *omisiones* por parte de los poderes estatales, como hoy en día se establece. Además, que el concepto

de “garantías individuales” era ambiguo e inequívoco, en vista de que ni eran garantías ni eran individuales todos los derechos públicos subjetivos contemplados en el primer capítulo de la Carta Federal. Esto último, toda vez que el vocablo “garantía” implica un mecanismo que salvaguarde de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas establecidos en la Constitución, así como la defensa de ésta, y un derecho público subjetivo plasmado en el texto constitucional no garantiza *per se* su protección, ni la del Cuerpo Fundamental.

En tal tenor, con la ya mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política federal, para quedar como sigue: “De los derechos humanos y sus garantías”. Y, como se verá en el último capítulo de esta monografía, dicha modificación se justifica en el entendido de que los “derechos humanos” ahora son *reconocidos* (por la Constitución y por los tratados de los que México sea parte) y las “garantías” para su protección son *otorgadas*. Garantías que, en el sentido anteriormente expuesto de mecanismos de defensa, sí salvaguardan los derechos fundamentales de las personas y a su vez, protegen la Ley Suprema, al restablecer el orden constitucional. Por lo que el instrumento de defensa constitucional (garantía) con que cuentan actualmente los gobernados para hacer valer y salvaguardar sus derechos fundamentales, además de que se vela por el orden de la Constitución General de la República, es el juicio de amparo.

2.2 Tribunales del Poder Judicial de la Federación

Los Tribunales del Poder Judicial de la Federación son los órganos del Estado facultados para conocer y resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos o bien, por invasión de esferas, esto es, del juicio de amparo; no obstante, cabe destacar que el artículo 94 constitucional establece:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Ahora bien, por otro lado, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a su letra dice:

Artículo 1º.- *El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:*

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V.- Los juzgados de distrito;

VI.- El Consejo de la Judicatura Federal;

VII.- El jurado federal de ciudadanos, y

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Como puede observarse de los dispositivos constitucional y legal arriba transcritos, son circunstancias diversas en qué órganos (jurisdiccionales) se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación y cómo se ejerce el mismo, habida cuenta que, siguiendo el primer concepto, la función jurisdiccional propiamente dicha implica, a través de la impartición de justicia, que el tribunal (como tercero ajeno e imparcial) aplique una norma general a un caso concreto sometido a su consideración y resolver dicha controversia, lo cual compete a los Tribunales del mencionado Poder de la Unión y, por otra parte, el ejercicio del mismo, es competencia de otros órganos que, fuera de lo establecido por la fracción II, VI y VIII del dispositivo legal citado, esto es, el Tribunal Electoral, el Consejo de la Judicatura y los Tribunales locales y del Distrito Federal en auxilio de la impartición de la justicia federal, respectivamente, integran al Poder Judicial federal ejerciendo funciones distintas de la jurisdiccional; además, el jurado popular de ciudadanos (fracción VII) ha quedado en desuso, ya que tal como

sostiene Luciano Silva Ramírez, fue el antiguo jurado popular, por lo que ha sido criticado e inclusive tachado de inconstitucional porque no lo contempla el artículo 94 de la Norma Suprema como parte integrante del Poder Judicial de la Federación.⁸²

En este orden de ideas, se puede colegir que, en concreto, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación encargados de conocer y resolver del juicio de amparo, son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en cualesquiera de sus dos Salas; los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, con excepción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, en vista de que si bien es cierto que el Tribunal Electoral es un órgano jurisdiccional que resuelve controversias, éstas, son de su exclusiva competencia, esto es, en materia electoral y, por lo que atañe al Consejo de la Judicatura, es el órgano que integra el Poder Judicial de la Federación, encargado de llevar a cabo la vigilancia, disciplina y la administración de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, dichos órganos jurisdiccionales federales, al conocer del juicio de amparo, entre otros asuntos, y resolver la cuestión constitucionalmente planteada, ejercen un control (judicial) de la constitucionalidad y de legalidad, salvaguardando la Constitución General de la República y protegiendo derechos fundamentales; restableciendo el orden constitucional, al declarar inconstitucional el acto de autoridad (normas generales, actos u omisiones) y restituyendo al promovente del amparo en el pleno uso de sus derechos fundamentales transgredidos, respectivamente.

2.2.1 Control de la constitucionalidad

De acuerdo con el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental, ninguna norma general (leyes federales o locales, reglamentos federales o locales, tratados, etc.) o acto de autoridad

⁸² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 214.

están por encima de ella, ya que en caso contrario, dichas normas y actos serían nulos, esto es, inconstitucionales; es decir, como sostiene Sánchez Bringas: “[...] el principio supone, por una parte, que en ese orden normativo no puede existir una norma superior a la Constitución que lo inició y, por otra parte, que ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la Constitución”.⁸³ Aunado a ello, como ya es sabido, el único facultado para abordar cuestiones de constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación, a través de los supramencionados Tribunales, denominados en la *praxis* jurídica como “tribunales de amparo”. Por ello, la Constitución Federal cuenta con mecanismos y procedimientos de control que hagan efectiva su salvaguarda, como el amparo, entre otros, a lo que se denomina “control de constitucionalidad”.

En el derecho comparado se han establecido, desde la aportación nacional –al mundo– del instrumento tutelador de derechos fundamentales, posturas similares en torno a la supremacía constitucional; así, verbigracia, García de Enterría opina que:

La supremacía de la Constitución se fundamenta en varias razones. Primero, porque ella define el sistema de fuentes formales del derecho, de modo que sólo por dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución, una ley será válida [constitucional] o un reglamento vinculante. En este sentido, es la primera de las normas de producción, la norma *normarum*, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención funcional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa, tiene una pretensión de permanencia o duración, lo que parece asegurarle una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante, limitada a objetos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructurado que la Constitución ha establecido.⁸⁴

⁸³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 191.

⁸⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1995, pp. 35 y ss.; citado por GOZAÍN, Osvaldo Alfredo, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2011, t. I, p. 120.

Tratando la temática propia, cabe resaltar que, en términos generales, la doctrina habla de *defensa de la Constitución* y en un concepto más restringido o particular, de *control de la constitucionalidad*; en virtud de que, conforme a la expresión primera nombrada, señalan los juristas Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor que: “están comprendidos todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo más importante, lograr el desarrollo y la propia evolución de las propias disposiciones constitucionales”.⁸⁵ A este respecto, el doctor Eduardo Andrade Sánchez, opina que:

La defensa de la Constitución está formada por el conjunto de normas, instituciones, medidas y procedimientos que tienen por objeto garantizar la permanencia y vigencia efectiva de la Constitución, su operatividad para alcanzar los fines que se propone y la sujeción de todas las normas jurídicas y los actos de las autoridades, a la letra y al espíritu de la Constitución.⁸⁶

Bajo esa tesitura, el control de constitucionalidad es un subconjunto específico que opera dentro del conjunto de normas, instituciones, medidas y procedimientos, no en los casos excepcionales o con objeto de sancionar a funcionarios que han incurrido en desviaciones constitucionales, sino que regularmente busca asegurar el cumplimiento de la Constitución verificando de manera constante que todas las normas secundarias se apeguen a ella y que los gobernantes mantengan su conducta de acuerdo con sus normas, principios y fines. Dicho subconjunto configura lo que denominamos *control constitucional* o *control de constitucionalidad*.⁸⁷ De forma semejante, Luis Bazdresch señala que:

En nuestro régimen constitucional, todas las autoridades deben limitar su actuación al ejercicio de las facultades que expresamente les concede la ley [principio o garantía de legalidad], y deben sujetar todos sus actos a los preceptos de las leyes que rigen su función; cualquier exceso o cualquiera omisión en el

⁸⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 13.

⁸⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Op. Cit.*, nota 26, p. 377.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 378.

desarrollo de sus funciones, y cualquiera aplicación torcida de la ley, constituye un error o un abuso de su poder, que si trasciende a violar las garantías [ahora derechos humanos] de una persona, es susceptible de ser corregido o rectificado, mediante el juicio de amparo.⁸⁸

Sentado lo anterior, es necesario hacer mención que en el sistema jurídico mexicano, a nivel federal, existen diversos mecanismos o medios de control que tienden a la tutela de la Norma Fundamental, aunque no todos protegen derechos fundamentales de los gobernados, ni todos son procesos jurisdiccionales. De este modo, de acuerdo a la doctrina nacional, se encuentran: 1) el juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales); 2) controversia constitucional (artículo 105, fracción I de la Constitución); 3) acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II de la Constitución); 4) procedimiento de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, último párrafo de la Constitución);⁸⁹ 5) juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV de la Constitución); 6) juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 99, fracción V de la Constitución); 7) juicio político (artículos 110 y 76, fracción VII de la Constitución); 8) procedimiento ante los organismos protectores de derechos humanos (artículo 102, apartado “B” de la Constitución), y 9) responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 113, párrafo segundo de la Constitución).⁹⁰

En tal tenor, se estima que en nuestro país el control de la constitucionalidad se ejerce por tres instituciones o medios de defensa de la Ley Suprema, a saber: el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; ello es así, toda vez que dichos mecanismos verdaderamente realizan una efectiva tutela de la Constitución Política Federal,

⁸⁸ BAZDRESCH, Luis, “El juicio de amparo. Curso general”, 5ª ed., México, Trillas, 1989, p. 14, en: ALMANZA VEGA, Rigoberto D. (comp.), *Amparo, Antología*, División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1996, p. 9.

⁸⁹ Esta facultad anteriormente pertenecía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y estaba contenida en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Federal, precepto mismo que fue modificado mediante la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011.

⁹⁰ *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, pp. 35 y ss.

esto es, restablecen el orden en ella instituido (principios, valores y fines) por los actos o disposiciones del poder público que resultasen atentatorios al cuerpo normativo fundamental. En ese sentido, el juicio de amparo además de proteger la normativa constitucional, salvaguarda derechos fundamentales de las personas; lo que no acontece con los demás medios de control constitucional considerados por la doctrina ya que, si bien es cierto que éstos tienen como finalidad respetar lo ordenado por la Constitución General de la República, no menos verídico resulta ser que tal observancia es mediata, o sea, no es directa; dicho en otras palabras, los referidos mecanismos se limitan a establecer sanciones a funcionarios en el ámbito administrativo o a diversas autoridades por sus actuaciones en materia política o bien, al no tratarse de un procedimiento jurisdiccional, no conllevan esa fuerza vinculante como un juicio, proceso o procedimiento ventilado ante un tribunal federal.

Así las cosas, el control de la constitucionalidad que ejercen los tribunales de amparo en México (por órgano judicial) implica la protección y salvaguarda de la Constitución; es decir, que las normas generales, actos u omisiones del poder público se deban ajustar a las normas constitucionales (incluyendo instrumentos internacionales), ya que de no ser así, cualquier gobernado puede acudir a los referidos órganos jurisdiccionales federales a promover un juicio de amparo, impugnando la norma general, acto u omisión mencionados, por estimarlos violatorios de sus derechos humanos.

Se incluye dentro de las normas constitucionales a los tratados o instrumentos de carácter internacional, en vista de que, como se ha comentado *grosso modo*, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como por el hecho de que las sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado Mexicano, a lo que se denomina *control de convencionalidad* (y que se estudiará en el último apartado de esta monografía), los tratados de los que México sea parte integran, junto con la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, lo que se

nombra por la doctrina *bloque de constitucionalidad*;⁹¹ habida cuenta que actualmente, el ámbito de protección del juicio de amparo no sólo se ocupa de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, sino también de aquellos acogidos en dichos instrumentos internacionales. Se trata pues, de normas y principios que sin estar formalmente incorporados en el texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad.

Ahora bien, el control de constitucionalidad ostenta diversas clases, según el régimen constitucional de cada país, así por ejemplo, por el momento en que se efectúa puede ser previo o posterior; por los alcances y efectos de los fallos del medio de control pueden ser generales, particulares o mixtos; no obstante, para efectos prácticos de esta investigación no se analizarán dichos modelos. De este modo, el control de constitucionalidad, de acuerdo al cuerpo colegiado o a la entidad del poder público que lo realice, se puede ejercer por órgano político o por órgano judicial o jurisdiccional.

2.2.1.1 Por órgano político

Este tipo de control se caracteriza porque el órgano que lo ejerce es de naturaleza política, esto es, no se trata de un tribunal, como el caso del juicio de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad (control por órgano jurisdiccional), sino que, como señala Luciano Silva Ramírez:

El control de la constitucionalidad lo efectúa el Estado por conducto de un órgano ya existente o creado *ex profeso* para tal efecto que tiene tal carácter, es decir, que a la vez determina y obedece la conducta del Estado y del que éste se vale directamente, para el cumplimiento de sus fines, de manera eficaz y jurídica.⁹²

⁹¹ Esta noción surge en la doctrina francesa con Louis Joseph Favoreu y se ha ido extendiendo en diversos países de todo el mundo a nivel jurisprudencial y a través de los estudiosos de la ciencia jurídica. Al respecto, véanse: FAVOREU, Luis y RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Universidad de Sevilla, España, Cuadernos Civitas, Edit. Civitas, 1991 y PINIELLA SORLI, Juan-Sebastian, *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad. Encrucijada de competencias*, Bosch, Barcelona, España, 1994.

⁹² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 19.

Sostiene a este respecto Andrade Sánchez lo siguiente:

Este modelo se aplica particularmente en Francia y se realiza a través de un órgano especializado denominado *Consejo Constitucional* compuesto por nueve miembros nombrados que se renuevan por tercios cada tres años, a los que se suman los ex presidentes de la República como miembros de pleno derecho [...] El carácter específico de su función controladora de la Constitución y su origen histórico basado en la idea de que el sistema judicial ordinario no sea el encargado de esta tarea, le han dado la connotación de *órgano político*, si bien en la práctica se ha ido acercando a la conceptualización de un *tribunal constitucional* como los que existen en otras partes de Europa, con la peculiaridad de que su acción es preventiva.⁹³

2.2.1.2 Por órgano judicial

El sistema de control jurisdiccional de la Constitución, tal como ya se ha expuesto, es aquél por virtud del cual un tribunal u órgano jurisdiccional, a través de los diversos medios de control, resuelva un juicio o procedimiento en ella previstos, por normas generales, actos u omisiones de las autoridades que se contrapongan con lo dispuesto por la Norma Fundamental, salvaguardando así el texto de ésta, restableciendo el orden de las normas constitucionales y, en ocasiones, como corolario, protegiendo derechos humanos de los gobernados, como es el caso del amparo; dicho en otras palabras, el encargado de realizar este tipo de control, en el caso de México, es el Poder Judicial de la Federación, además de que –como ya se dijo– es el único facultado para abordar cuestiones netamente constitucionales.

El control judicial de la constitucionalidad se divide en dos vertientes, que son: el *difuso* o americano y el *concentrado* o europeo. El primero de ellos, surge, como ya se hizo mención,⁹⁴ en los Estados Unidos de Norteamérica, en el año de 1803 con el famoso caso *Marbury versus Madison*, resuelto por el Juez John Marshall e implica que todos los jueces (federales o locales) tienen la facultad o

⁹³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Op. Cit.*, nota 26, pp. 378-379.

⁹⁴ Véase el capítulo 1, apartado 1.1.6 de esta investigación.

posibilidad de desaplicar una ley que sea contraria a la Constitución; el segundo de los mencionados, se origina en 1920 con la colaboración del egregio jurista Hans Kelsen en la Constitución Federal de Austria, donde se estableció la *Corte Constitucional* como un organismo autónomo y único fuera del Poder Judicial, encargado de resolver en exclusiva –de forma concentrada– las cuestiones de inconstitucionalidad, por vía principal y mediante sentencias con efectos *erga omnes*.⁹⁵

2.2.1.2.1 Control judicial por vía de excepción

Esta modalidad del control judicial de la constitucionalidad, implica que las partes en un litigio principal puedan hacer valer aspectos de inconstitucionalidad –como excepción– y cualquier juez, sea cual fuera su naturaleza o rango, puede abordar tales aspectos (*control difuso*); a diferencia de lo que acontece en México que, como ya se explicó, el único facultado para abordar cuestiones de constitucionalidad, de acuerdo a la práctica judicial y a la jurisprudencia, es el Poder Judicial de la Federación (*control concentrado*).⁹⁶

Este modelo es el clásico ejemplo del sistema judicial de los Estados Unidos de Norteamérica.

2.2.1.2.2 Control judicial por vía de acción

A diferencia de la anterior, en esta modalidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad –que es con la que se cuenta en el sistema jurídico nacional– se compete al Poder Judicial federal a abordar cuestiones constitucionales, por medio de la promoción de algún medio de control de la constitucionalidad (juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) de los

⁹⁵ *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, nota 75, pp. 115-116.

Nota: Cabe señalar que fue en esa época cuando se previó por vez primera la instalación de un Tribunal Constitucional.

⁹⁶ *Cfr.* SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 22.

legitimados para ello, resguardando el texto de la Norma Fundamental y/o protegiendo derechos fundamentales de los gobernados.⁹⁷

2.2.2 Doble función del Poder Judicial de la Federación

Es bien conocido ya que el Estado, a través de sus órganos de gobierno ejerce diversas funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional. Así pues, al hablar de la distribución de dichas funciones o competencias entre los denominados “Poderes de la Unión”, estos son: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, se está ante una posible confusión con la mal llamada *división de poderes*, de tal suerte que el “poder” es único, no se divide,⁹⁸ sino que para su ejercicio, los órganos del poder público coadyuvan entre sí con las distintas atribuciones y funciones que les compete a cada dependencia, entidad, poder u órgano gubernativos; sin embargo, siguiendo el aludido principio del sistema federalista, también concebido como “teoría de la separación de poderes”,⁹⁹ en el ámbito de la filosofía política, John Locke –influenciado por los acontecimientos turbulentos en su país en el siglo XVII– fue quien propuso la creación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, en el entendido de que los dos últimos estarían unidos siempre, esto es, que en realidad hizo únicamente la separación del Legislativo y el Ejecutivo; toda vez que el Poder Judicial no estaba considerado como expresión de la voluntad política y su función se reducía a ser sólo contenciosa. No obstante ello, Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen; toda vez que, como afirma Silva Ramírez, derivado del contenido del artículo 49 constitucional:¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 21-22.

⁹⁸ Para mayor abundamiento, *Cfr.* HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 148-149.

⁹⁹ *Cfr.* LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p. 55.

¹⁰⁰ Dicho precepto constitucional en lo conducente señala:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

[...] las funciones mediante las cuales se ejercita el poder del Estado están concebidas en un plano de igualdad político-jurídico por nuestra norma fundamental; por lo que no es dable considerar que algunas de dichas funciones al expresar y exteriorizar la voluntad del Estado pierdan sus atributos, como es el de carácter político de que están investidos, y menos aún el de caer en el error de considerar en forma idéntica la actividad que despliegan los órganos que forman parte o están encargados de llevar a cabo la función que les compete; así el Poder Judicial Federal mediante sus órganos: Suprema Corte, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito, desempeñarán la defensa de la Constitución mediante el juicio de amparo protegiendo garantías individuales [ahora derechos humanos y sus garantías], asimismo, declarará, el derecho para resolver un conflicto de intereses en que la Federación sea parte, y establece la primacía de la Constitución en aquellas hipótesis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional sin que sea válido, por esto, asegurar que la función judicial se circunscriba única y exclusivamente a un aspecto contencioso, relevándola de su atributo político [...].¹⁰¹

Ahora que quedó asentado el principio de *división de poderes* y la respectiva distribución de funciones de los poderes del Estado, hablando concretamente del Judicial, y tomando en consideración que en los Estados Unidos Mexicanos se cuenta con un control judicial de la constitucionalidad por vía de acción, es precisamente el Poder Judicial de la Federación quien, en su labor, realiza una doble función; esto es, por una parte, la *función originaria o político-judicial*, donde conoce y resuelve asuntos de diversas materias que son de su competencia por componerse dicho Poder de órganos jurisdiccionales federales y, por otra, la *función del control de la constitucionalidad del poder político*, por medio de la cual, a través de distintos mecanismos de control establecidos en la Constitución Política Federal, protege los mandatos y vigencia de ésta, al limitar el ejercicio del poder público, así como también tutela los derechos fundamentales de las personas.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo [...].”

¹⁰¹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 35.

2.2.2.1 Función originaria, político-judicial (artículos 104 y 106 constitucionales)

Es a través de esta función donde los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 104 y 106¹⁰² de la Constitución General de la República, conocerán, por una parte, de distintas controversias del orden federal en materias penal, civil, mercantil; las que versen sobre derecho marítimo; asimismo, serán de su competencia los casos relativos a los miembros del Cuerpo Diplomático o Consular; o bien, donde la Federación fuese parte; así como también aquellas controversias que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro y, por otra parte, resolverán las controversias que por razón de su competencia se presenten entre los órganos jurisdiccionales de la Federación, de las entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal) o de alguno de éstos entre sí o entre cualesquiera de éstos y los de la Federación.

Lo anterior, en virtud de que los Tribunales que componen el Poder garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser

¹⁰² “Artículo 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán:

I.- De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;

II.- De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

III.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

IV.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

V.- De aquellas en que la Federación fuese parte;

VI.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VIII.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.”

precisamente órganos jurisdiccionales (federales), conocen y resuelven los conflictos que son de su exclusiva competencia, de igual modo que lo hacen los de los Estados de la República o los del Distrito Federal, partiendo de la premisa de que cualquier tribunal (federal o local), por el solo hecho de serlo, resuelve un asunto sometido a su consideración, esto es, dirime un conflicto de intereses, atribuciones o competencias entre dos partes, aplicando una norma general al caso concreto (jurisdicción), dictando un fallo que en derecho proceda. Por lo que se llega a colegir que los Tribunales del Poder Judicial de la Federación ejercen, en este caso, la función que les es propia o para la cual fueron creados o dotados por la Constitución, su *función originaria o político-judicial*.

2.2.2.2 Función del control de la constitucionalidad del poder político

Además de la *función originaria*, el Poder Judicial de la Federación, mediante los Tribunales que lo componen, ejerce la *función del control de la constitucionalidad del poder político*, consistente en limitar el ejercicio del poder del Estado, a través de los diversos mecanismos, instituciones o medios de control de la Constitución, protegiendo los mandatos constitucionales, esto es, resguardando el orden establecido en la Ley Suprema y, en algunos casos, tutelando los derechos humanos de las personas contenidos a nivel nacional e internacional. Haciendo hincapié en que los medios de control de la constitucionalidad en nuestro país son: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

2.2.2.2.1 Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

No obstante lo establecido en la fracción VI del artículo 104 constitucional ya citado, referente a las controversias y acciones a que aluden las fracciones I y II, respectivamente, del diverso 105¹⁰³ de la Constitución Federal, es de

¹⁰³ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

mencionarse que a pesar de ser asuntos de carácter federal, de los cuales conocen los Tribunales de referencia, en concreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya en Pleno, ya en Salas (*función político-judicial*), dichos asuntos, estos son, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, por ser medios de control constitucional –al igual que el amparo–, salvaguardan lo preceptuado por la Norma Fundamental, su imperio y vigencia, razón por la cual los mencionados Tribunales, además de conocer de dichos asuntos, ejercen la *función del control de la constitucionalidad del poder político*.

En efecto, tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad son medios de control constitucional que limitan el ejercicio del poder público, defendiendo lo ordenado por la Carta Federal. Al respecto, cabe recordar *grosso modo* lo que ya se expuso respecto de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994¹⁰⁴ en la inteligencia de que con esta modificación al texto fundamental se estableció todo un sistema único de instrumentos, mecanismos, procedimientos de control constitucional que, además del juicio de amparo, se amplió el catálogo de causales de procedencia de las controversias constitucionales, a pesar de que ya estaban contempladas en el texto original de 1917¹⁰⁵, y se creó la acción abstracta de inconstitucionalidad.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- (...).”

¹⁰⁴ Véase el capítulo 1, apartado 1.12 de esta investigación.

¹⁰⁵ Publicación original de la Constitución Federal de 1917:

“Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.”

Así pues, la controversia constitucional es un juicio tramitado y substanciado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual se resuelven los conflictos competenciales que se presenten entre los distintos órdenes o niveles de gobierno: Federación, Estados de la República y Distrito Federal, así como los municipios, o bien, por algún poder u órgano de éstos, ya sea por la constitucionalidad de sus actos o por la emisión de sus disposiciones.

Los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales se encuentran regulados por la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República; se trata de verdaderos procesos jurisdiccionales federales donde el “actor” (entidad, poder u órgano) presenta una demanda en contra de otro poder, entidad u órgano del Estado (“demandado”), exponiendo sus argumentos lógico-jurídicos, impugnando la inconstitucionalidad de ciertos actos o disposiciones (normas generales) que le causen agravios en su esfera de competencia; los efectos de la sentencia, en el caso de impugnación de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de dicha norma con efectos *erga omnes* –siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de dicho Alto Tribunal–; tendrá de igual forma el carácter de parte, el “tercero interesado”, que sin ser actor o demandado, puede ser afectado por el resultado de la controversia; asimismo, interviene como parte en este procedimiento constitucional el Procurador General de la República, como vigilante de la salvaguarda constitucional. De este modo, el Máximo Intérprete de la Constitución al resolver la controversia, salvaguarda la vigencia y orden de la Carta Magna; es decir, ejerce un control de la constitucionalidad, al limitar el ejercicio del poder político, velando por los mandatos constitucionales.

Resulta prolijo destacar que la materia electoral queda excluida de este medio de control constitucional, en virtud de que la Constitución señala en sus artículos 41, 60 y 99¹⁰⁶ un régimen propio de medios de impugnación en dicha

¹⁰⁶ Dichos preceptos constitucionales en lo conducente señalan:
“Artículo 41.- (...)”
I a V.- (...)”

VI.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 60.- (...)

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I.- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

materia,¹⁰⁷ así como la Ley Reglamentaria de dichos preceptos constitucionales: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asimismo, fuera de este mecanismo de tutela de la Norma Fundamental se encuentran los casos de conflictos de límites entre los estados de la República, previstos por el artículo 46¹⁰⁸ constitucional.

Por otro lado, es adecuado citar lo que menciona Silva Ramírez:

Por último, cabe hacer notar que en los dos párrafos finales de esta fracción I del artículo 105 constitucional, inexplicablemente, los fallos que se pronuncien sólo se ocuparan [sic] de las partes contendientes prevaleciendo el principio de relatividad, como si se tratara de un juicio entre particulares, sobre hechos concretos, salvo en las hipótesis de los incisos *c)*, *h)* y *k)* y las que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, en que la resolución [como ya se dijo] tendrá efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría

VIII.- La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX.- Las demás que señale la ley.

(...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...).”

¹⁰⁷ Para mayor abundamiento *Cfr.* GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 291 y ss.

¹⁰⁸ “Artículo 46.- Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Nota: cabe mencionar que la facultad de la Suprema Corte de Justicia contenida en el párrafo que antecede era anteriormente exclusiva del Senado y se encontraba prevista en la fracción XI del artículo 76 constitucional, sin embargo, fue derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2012.”

de cuando menos ocho votos, número elevado, inalcanzable, si tomamos en cuenta que la Suprema Corte se integra por 11 ministros.¹⁰⁹

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es el procedimiento *abstracto* de control constitucional, por medio del cual el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales, de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos, las comisiones nacional y estatales de derechos humanos y el Procurador General de la República, promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta resuelva sobre la posible contradicción entre una norma general o un tratado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.¹¹⁰

Cabe destacar que la acción de inconstitucionalidad es un *procedimiento*, en virtud de que en ella no existe una controversia o un conflicto de intereses (*litis*) entre partes, de ahí que dicho medio de control no contenga los momentos procesales de todo juicio ordinario, esto es, que no se presenta una demanda como en el caso de la controversia constitucional, sino que dicha acción se ejercita a través de la promoción de un escrito por cualesquiera de los legitimados para tal efecto y, en consecuencia, no se ofrecen pruebas. De igual manera, implica un análisis *abstracto* –basado en una acción con tal carácter– de cualquier norma general o instrumento de carácter internacional que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos, las comisiones de derechos humanos (*ombudsman*), ya nacional, ya estatales y el Procurador General de la República, solicitan al Máximo Tribunal del país bajo la premisa de que hay una posible contradicción entre dicha norma y la Constitución Federal; es decir, que para su promoción no se requiere de la existencia de algún agravio o interés jurídico específico. Además, al igual que la controversia constitucional, para declarar la

¹⁰⁹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, pp. 52-53.

¹¹⁰ *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, nota 75, p. 110.

invalidez de una norma general o tratado con efectos *erga omnes* se requiere de la votación calificada de ocho ministros de la Corte, ya que de lo contrario, o sea, si dicha votación fuera simple, se declarará la desestimación del mencionado procedimiento y se mandará archivar el asunto.

En el ámbito internacional, este tipo de acciones se pueden ejercitar *a priori* –durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma general o tratado impugnados–, o *a posteriori* –cuando éstos ya se hayan publicado. En los Estados Unidos Mexicanos se promueven *a posteriori* porque la norma general o tratado necesariamente tiene que haber sido promulgados y estar publicados antes de que se cuestione su constitucionalidad.¹¹¹

En suma, en términos de lo dispuesto por el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional ya invocado, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, precisamente.

Como corolario de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

La controversia constitucional constituye un juicio entre los poderes, entes u órganos precisados en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal. Si bien la *litis*, por regla general, versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo que implica la existencia de un interés legítimo del promovente, tal circunstancia no supone que ese tema sea exclusivo de ese medio de control constitucional y que no pueda ser analizado en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucra la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49.¹¹² Además, las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, así como la II y la III del diverso

¹¹¹ *Ibidem*, p. 113.

¹¹² Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531.

103, fundamentan, respectivamente, la procedencia de la acción política y el amparo soberanía para defender la división de poderes.¹¹³

Cabe mencionar por último, que el juicio respectivo para las controversias constitucionales, así como el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad, se encuentran previstos detalladamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin dejar de mencionar, por otro lado, que la jurisprudencia sustentada en tales materias juega un gran papel.

2.2.2.2 Juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales)

En este orden de ideas, ahora que ya ha quedado entendido el juicio de amparo desde una concepción en términos amplios, esto es, como un mecanismo de tutela de la Norma Fundamental (género próximo), es preciso subrayar que, como se ha expuesto, además de proteger los mandatos constitucionales, el amparo salvaguarda los derechos humanos de las personas. Así pues, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en tratándose de la institución en comento, ejercen, al igual que en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, su *función del control de la constitucionalidad del poder político*, al limitar el ejercicio de las autoridades estatales, cuando éstas rebasen en su actuar u omitir la línea competencial y de atribuciones que la propia Constitución y las leyes secundarias establecen para aquéllas, cuando conculquen los derechos fundamentales de los gobernados.

Asimismo, se ha expresado que el medio de control constitucional protector de derechos fundamentales halla su procedencia en el ya invocado artículo 103 de la Constitución Federal y los principios y bases que lo regulan están establecidos en el diverso 107 del mismo Ordenamiento Legal Supremo, ya transcrito también con antelación.

¹¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, nota 75, pp. 93-94.

Ahora bien, sentado lo anterior, y a fin de comprender de fondo el juicio de amparo, se procederá a dar una conceptualización particular del mismo, señalando las características propias que lo distinguen de los demás medios de control constitucional (diferencia específica) ya analizados.

2.3 Concepto de juicio de amparo

Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el juicio de amparo es el instrumento tutelador por excelencia de derechos fundamentales y la institución jurídica con mayor arraigo y afecto en nuestro país; así pues, a continuación se darán algunos conceptos de diversos juristas mexicanos para posteriormente dar el propio y así tener un sustento sólido para poder comprender mejor la temática de esta investigación.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que:

El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.¹¹⁴

En esta tesitura, Silvestre Moreno Cora estima que el amparo es:

Una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos Poderes que gobierna la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos.¹¹⁵

Por otro lado, el ilustre jurista Juventino V. Castro, refiriéndose al juicio de amparo refiere que: “[...] el propio agraviado por el acto inconstitucional

¹¹⁴ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 173.

¹¹⁵ MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del Juicio de Amparo*, edición 1902, p. 49; citado por BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 174.

proveniente de una autoridad, plantea ante los tribunales federales esa violación, e inicia así un proceso que debe concluir declarando, para él, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad [...].”¹¹⁶

Es pertinente también citar el siguiente concepto adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus múltiples obras, el cual indica que el juicio de amparo:

Es el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal. Tiene por objeto resolver conflictos que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que dañen la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; por leyes o actos de estos últimos que invadan la esfera de competencia federal.¹¹⁷

En este orden de ideas, de las transcripciones hechas con antelación se puede apreciar que las conceptualizaciones de los expertos en el tema arriba indicadas coinciden en varios aspectos, sin embargo, cabe precisar que se trata de concepciones clásicas –por así decirlo–, habida cuenta que la institución jurídica del amparo, hoy en día, ha evolucionado bastante; no obstante ello, resulta imprescindible conocerlas para comparar los avances y adiciones del concepto “clásico” con el actual, tomando como punto de partida las vicisitudes actuales que dieron lugar a la reforma constitucional al juicio de amparo, mismas de las que se ocupa esta monografía.

En tal tenor, el amparo es, por un lado, un medio de control de la constitucionalidad, por virtud del cual se salvaguarda el imperio y vigencia de la Norma Fundamental y, por otro, el instrumento protector por antonomasia de derechos fundamentales con que cuentan los gobernados, para combatir –e invalidar– normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen sus derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por

¹¹⁶ CASTRO, Juventino V., *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 10-11.

¹¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Sistema Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, SCJN, 2004, p. 21.

la Constitución Federal, así como por los contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En suma, el amparo resolverá toda controversia que se suscite por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal; aclarando que, para que sea procedente el *amparo soberanía* referido, deben haber violaciones a los derechos humanos reconocidos y a las garantías otorgadas para su protección por la Constitución General de la República.¹¹⁸

Tal como se puede apreciar del concepto expuesto, tomando en consideración la reforma constitucional al juicio de amparo de 6 de junio de 2011, y no obstante que anteriormente se hablaba de “garantías individuales”, el ámbito de protección de este mecanismo de control de la constitucionalidad se amplió benevolentemente para las personas, contemplando ahora los *derechos humanos*, tanto los reconocidos constitucionalmente como los contenidos en los tratados en los que México sea parte; salvaguardándose también, las *garantías* otorgadas por la Carta Magna para la protección de dichos derechos.¹¹⁹ De tal suerte que hoy en día se puede hablar de *derechos fundamentales*, en la medida que éstos son los derechos humanos constitucionalizados –*grosso modo*–, de ahí que sean “fundamentales”, pues tales son los que salvaguarda a través de sus disposiciones; por tanto, si el objeto de la tutela de nuestra institución procesal son los “derechos humanos y sus garantías”, no es equívoco el texto de nuestra Carta Política Federal, sino una mera corroboración del carácter

¹¹⁸ Es pertinente agregar que la nueva Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013 y que entró en vigor al día 3 siguiente, establece (artículo 1º) además, las “omisiones” de las autoridades como concepto para impugnar en la vía constitucional; asimismo, el ordenamiento legal en mención refiere la salvedad arriba referida para la procedencia del amparo, respecto de la violación de los derechos humanos reconocidos y de las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal, no obstante que ésta no lo señala.

¹¹⁹ Sobre este tema se profundizará en el último capítulo de esta investigación.

garantista que ha tenido –y sigue teniendo– el juicio de amparo, en tanto que éste es la *garantía* para hacer efectiva dicha protección.¹²⁰

En mérito de lo anterior, ya no se puede hablar del “juicio de garantías”, sino más bien, de un *juicio de derechos fundamentales*; situación que paulatinamente se va a ir acaeciendo en la *praxis* jurídica, mediante la ardua labor jurisdiccional (abogados postulantes y juzgadores), el ámbito académico y, desde luego, la aportación que de manera interpretativa hagamos todos día a día, de la nueva regulación constitucional –materia de esta investigación– y legal.

Así las cosas, se puede colegir que el juicio de amparo –como medio extraordinario de defensa de la constitucionalidad– constituye un verdadero juicio (constitucional) que, al tutelar los derechos fundamentales de los gobernados, por normas generales, actos u omisiones de las autoridades estatales que transgredan aquéllos, protege los mandatos constitucionales, el orden y primacía de la Ley Suprema.

2.4 Naturaleza jurídica del juicio de amparo

Ahora bien, una vez sentado el concepto de juicio de amparo, es preciso indicar su naturaleza jurídica, la cual, en un sentido amplio, no es sino la de ser un medio de control constitucional.

Para entender con mayor claridad lo anterior, es menester atender dos criterios, a saber: a) el jurídico (propiamente) y b) el procesal. De este modo, el primero de ellos se refiere al carácter de instrumento de defensa de la Norma Fundamental por excelencia, en tanto que mantiene su primacía y vigencia, por una parte y, por otra, salvaguarda los derechos fundamentales de las personas; el segundo de los mencionados, implica ser el medio adjetivo necesario para hacer efectivos los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución

¹²⁰ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, BIBLIOTECA PORRÚA DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, núm. 80, pp. 4 y 5.

General de la República como en los instrumentos internacionales de los que México forme parte.

En ese sentido, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la naturaleza jurídica de este medio de control de la constitucionalidad del poder político, se traduce en ser –como ya se ha hecho hincapié– un (verdadero) juicio, pues la Constitución le otorga tal carácter; además, así se culminó concibiendo en la doctrina de amparo del siglo XX, basada en las ideas de don Ignacio Burgoa Orihuela (q.e.p.d.) y el ilustre Héctor Fix-Zamudio.

2.5 Objeto del juicio de amparo

Ya expuestos el concepto y la naturaleza jurídica del instrumento tutelador de derechos fundamentales que nos ocupa, no queda sino dilucidar su objeto; es decir, la razón por la cual se ha establecido un medio de control constitucional en contra de normas generales, actos u omisiones de las autoridades que conculquen derechos fundamentales de las personas.

Así pues, desde el punto de vista teleológico, implícitamente, el juicio de amparo trae consigo primeramente, de forma directa o inmediata, el cometido de la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados –antes meramente individualizada, ahora, como se verá más adelante, en ciertos casos generalizada– y subsecuentemente, o de manera secundaria o accesorio, la salvaguarda de la Norma Fundamental.

Capítulo 3

Los principios constitucionales que rigen al juicio de amparo

En el presente tópico se analizarán los principios rectores del juicio de derechos fundamentales que se encuentran contenidos en el artículo 107 de la Constitución Federal, los cuales constituyen las reglas a que se somete este juicio, a fin de que la Justicia Federal pueda conocer y resolver lo que en derecho corresponda sobre una controversia de esta índole ante ella planteada, restableciendo, en su caso, el orden constitucional.

Así pues, de una forma pormenorizada se señalará una división de dichos postulados constitucionales que la doctrina y la jurisprudencia han aceptado para el estudio y mejor comprensión de nuestra institución protectora de derechos; es decir, aquéllos que regulan a la acción de amparo, el que norma el procedimiento y los diversos que rigen las sentencias de amparo.

3.1 Principios que rigen a la acción

Cuando el gobernado estima que por un acto del poder público se transgreden sus derechos fundamentales, de ser procedente, ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, ejercita la acción constitucional prevista en el artículo 103, promoviendo juicio de amparo, ya sea por la vía directa (uniinstancial) o por la indirecta (biinstancial), a efecto de que se le restituya en el pleno goce de sus derechos violados. Empero, la procedencia de la acción de amparo está supeditada a ciertas reglas.

3.1.1 Principio de instancia de parte agraviada

Uno de los postulados primigenios para que sea procedente la acción constitucional implica que quien promueva el juicio de amparo sea aquél que resienta una afectación en su esfera de derechos, esto es, que debe solicitarlo el quejoso, el que se duele de la norma general, acto u omisión de la autoridad que conculca sus derechos humanos.

Este principio encuentra su fundamento en el artículo 107, fracción I, de la Constitución General de la República, que en lo conducente señala:

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I. *El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada (...)*

Algunos autores sostienen que el actual artículo 17 de la Ley de Amparo (artículo 15 con la abrogada legislación de la materia) es una excepción al principio de instancia de parte agraviada, en el entendido de que ante la imposibilidad física y jurídica del quejoso para promover el juicio de amparo, lo podrá solicitar a su nombre cualquiera otra persona, aun cuando sea menor de edad; dicho dispositivo, en su párrafo primero a la letra señala:

Artículo 15. *Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.*

No obstante lo anterior, el quejoso deberá comparecer en un término de tres días ante la presencia judicial, a efecto de ratificar la demanda de amparo; pues, como señala el doctor Luciano Silva Ramírez, se trata de una modalidad al principio en estudio, ya que aún en el supuesto aludido debe promoverse el amparo a favor del quejoso imposibilitado para tal efecto.¹²¹

Como puede apreciarse, este postulado básico del juicio de amparo implica que sólo puede iniciar la actividad tuteladora del medio de control multireferido aquél que se encuentre legitimado para ello; es decir, que exista la iniciativa del afectado por una norma general, acto u omisión autoritarios, en los

¹²¹ Cfr. SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 2, p. 234.

casos previstos en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo cual se traduce en que el juicio constitucional únicamente podrá iniciarse cuando lo solicite la parte quejosa, o sea, que no procede de oficio, sino únicamente a instancia de parte.

3.1.2 Principio de existencia de agravio personal y directo

El principio a analizar halla su fundamento en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 5º, primer párrafo, de la Ley de Amparo, mismos que disponen:

Constitución Federal:

Artículo 107. (...)

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

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

(...)

Ley de Amparo:

Artículo 5o. *Son partes en el juicio de amparo:*

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

(...)

Para comprender claramente dicho postulado fundamental del medio de control de la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos fundamentales, es preciso atender a dos consideraciones, primero y en concordancia con el principio inmediato anterior, las palabras “parte agraviada” se contraen a las personas que han sufrido un agravio –valga la tautología– y se refieren, en general, a la ofensa o perjuicio que se hace a alguno en sus derechos o intereses; asimismo, la expresión “perjuicio” debe entenderse no en los términos de la legislación civil como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido (artículo 2109 del Código Civil Federal), sino como equivalente de ofensa que se hace a dichos derechos, bienes o intereses de alguien.

En ese sentido, el “agravio” debe ser *personal*, en tanto que afecta específicamente a alguien, a un gobernado, en concreto al quejoso y, en consecuencia, sólo éste se encuentra legitimado para ejercitar la acción de amparo; debe ser *directo*, toda vez que dicha afectación debe haberse ya producido o estar en ejecución, o bien, ser de realización inminente.

3.1.2.1 Interés jurídico

Además de la carga de demostrar el agravio que le afecta personal y directamente, en el juicio de amparo, el quejoso deberá acreditar plenamente su interés jurídico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, primer párrafo, de la Constitución General de la República, arriba citado.

Como presupuesto de procedencia de la acción constitucional, ligado a los aludidos principios rectores, el interés jurídico supone la titularidad de un derecho subjetivo reconocido en un ordenamiento jurídico, a fin de que el promovente de amparo compruebe que la norma general, acto u omisión de autoridad lesiona sus derechos fundamentales (intereses jurídicos) pues, de lo contrario, se actualizaría en ese caso la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la nueva Ley de Amparo¹²² y, por ende, deberá sobreseerse en

¹²² “Artículo 61.- El juicio de amparo es improcedente:
I. a XI.- (...)

el juicio, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 63, fracción V, del citado ordenamiento legal.¹²³ Así lo han sostenido los Tribunales del Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito) en diversos criterios y tesis jurisprudenciales como el que a continuación se transcribe:

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. *De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.*¹²⁴

En ese sentido, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, esto es, que tenga interés jurídico, en tanto que dicha afectación se va a ver reflejada en la esfera de derechos del quejoso mediante el acto reclamado el cual, supone, transgrede sus derechos fundamentales, para lo cual, mediante el ejercicio de la acción constitucional acudirá ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a hacerlos valer.

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5º de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

(...)"

¹²³ "Artículo 63.- El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

I. a IV.- (...)

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

¹²⁴ Tesis de jurisprudencia VI. 3o. J/26, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, correspondiente a la Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VIII, diciembre de 1991, página 117,

3.1.2.2 Interés simple

Para efectos del juicio de amparo, es conveniente distinguir entre el interés jurídico y el interés simple, pues –como ya se dijo–, aquél supone la titularidad de un derecho que puede ser de carácter subjetivo, o bien, de carácter objetivo o *erga omnes*, que posee cualquier persona que resienta un daño por su situación frente al orden jurídico, derivado de una norma general, acto u omisión de las autoridades que sale de la órbita legal, transgrediendo como consecuencia sus derechos fundamentales; mientras que el interés simple implica una situación donde se aduzca la pérdida del beneficio o ventaja, ya sea fáctica o material, y no derive de una actuación irregular de la autoridad, pues tal supuesto equivale a un interés simple, que no faculta al particular para exigir una determinada prestación, de manera que no es susceptible de tutela judicial, sino sólo permite formular peticiones o denuncias.¹²⁵

De este modo, a diferencia del interés jurídico, en el interés simple no se cuenta con la tutela jurídica del “interés” en que se apoya la pretensión del promovente, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza, verbigracia, uno de carácter económico meramente; por tanto, algún gobernado que estime violaciones a sus derechos consagrados en la Constitución Federal, como en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, no puede acudir al juicio de amparo mediante un interés simple, sino que necesariamente tiene que comprobar de forma plena su interés jurídico, pues se actualizaría la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción I, de la Constitución Federal, ya apuntada.

3.1.2.3 Interés legítimo

Respecto de este tópico, sólo se dará una visión general e introductoria del concepto de interés legítimo, en razón de que el mismo se abordará con

¹²⁵ Cfr. Tesis aislada I.4o.A.1 K (10ª), visible en la página 1220, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2, Décima Época, sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito.

detenimiento en el capítulo último de esta monografía; sin embargo, es conveniente tocar someramente esta innovación a nuestro juicio de amparo, dada su indispensable vinculación con el postulado fundamental de *instancia de parte agraviada* y, en ciertos casos, con el principio de *agravio personal y directo*.

La reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011, trajo consigo una nueva forma de acceso a la protección constitucional,¹²⁶ respecto de los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo, en aras de una justicia pronta y con un tinte garantista de los derechos humanos y de los denominados derechos colectivos y difusos.

De tal suerte que una persona agraviada puede instar a la maquinaria jurisdiccional federal, vía amparo, no sólo cuando aduzca ser titular de un derecho (interés jurídico), sino también de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera *directa* o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (*indirecta*).¹²⁷

De lo anterior se aprecian las consideraciones siguientes:

- a) Partiendo de que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, puede promoverlo aquél que aduzca un interés legítimo individual o colectivo;
- b) Que dicha persona necesariamente alegue que el acto reclamado viola sus derechos reconocidos (fundamentales) por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, y
- c) La transgresión a los derechos fundamentales del afectado puede ser de manera directa, o bien, indirecta, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De este modo, en tratándose de violaciones de manera *indirecta*

¹²⁶ Aunque la nueva Ley de Amparo, como consecuencia necesaria de la reforma constitucional de referencia es, en gran parte, el reflejo de la jurisprudencia que ha venido rigiendo las situaciones jurídicas concretas entre los gobernados y el poder público desde hace ya varios años.

¹²⁷ Artículo 107, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se tienen los derechos del medio (ambiente), de consumidores, así como temas urbanísticos.

Señala Luciano Silva Ramírez que el interés legítimo:

[es] una posición intermedia en la teoría del derecho subjetivo entre el interés jurídico, es decir el derecho tutelado por la norma del cual es titular el quejoso, que sustenta en la actualidad la procedencia del amparo y el interés simple que no requiere que el afectado sea titular de un derecho, menos aún que resienta un daño de manera directa y personal en su esfera de derechos; de ahí, que el quejoso será el titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo [...].¹²⁸

Así pues, el interés legítimo –como presupuesto de admisibilidad de la acción constitucional– es la situación jurídica material favorable cualificada por una facultad impugnatoria otorgada a quien sufre a su esfera jurídico-protégida una afectación producida por una actuación antijurídica de la autoridad; es decir, representa una institución mediante la cual se faculta a aquella persona que, sin ser titular del derecho lesionado por un acto de autoridad, tiene interés en que la violación al ordenamiento jurídico sea reparada.¹²⁹

En suma, el interés legítimo¹³⁰ se caracteriza porque:

1. Si prospera la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante;
2. Está garantizado por el derecho objetivo;
3. Requiere la concurrencia de una afectación a la esfera jurídica del particular, y

¹²⁸ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 81.

¹²⁹ Véase la tesis 2a./J 142/2002, visible en la página 242 de la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVI, diciembre de 2002, Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³⁰ *Cfr.* la tesis aislada 2a. XVIII/2013, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, localizable en la página 1736 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, Décima Época, cuyo rubro señala: “**INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO**”.

4. Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético.

3.1.3 Principio de definitividad

De igual manera, para que sea procedente el juicio de amparo, previo a ejercitar la acción constitucional, el quejoso debe agotar los medios de defensa o recursos ordinarios legales, por virtud de los cuales se puedan modificar, revocar o nulificar los actos de los que se duele o presume violan derechos fundamentales en su perjuicio, lo que se conoce como *el principio de definitividad del juicio de amparo*.

De tal manera, este postulado fundamental propio del medio de control de la constitucionalidad del poder político, previsto en las fracciones III, inciso a), párrafo tercero y IV, primer párrafo, del artículo 107 constitucional,¹³¹ pugna precisamente porque sean “definitivos” los actos a reclamar por el quejoso, en el entendido de que, en caso contrario, se actualizarían las causales de improcedencia del juicio de amparo previstas en las fracciones XVIII –en el caso de resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo– y XX –en el supuesto de resoluciones distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo–, ambas del artículo 61, de la nueva Ley Reglamentaria de los

¹³¹ “Artículo 107.- (...)

I.- y II.- (...)

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) (...)

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

(...)”

Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República y, en consecuencia, se sobresee en el juicio.

De lo anterior, se tiene que resulta necesario e indispensable que el particular afectado por un acto de autoridad debe, antes de promover el medio extraordinario de defensa ejercitar todas las acciones ordinarias que para el caso concreto prevean las leyes, así como interponer todos los recursos que éstas contemple, por los que se puedan nulificar, modificar o revocar los fallos definitivos como actos reclamados (amparo directo), como el recurso de apelación, verbigracia, en materias civil o penal, el juicio de nulidad en la materia fiscal-administrativa, etcétera, o bien, extinguir en su totalidad las instancias respectivas por las cuales se puedan combatir o impugnar los actos que afecten el interesado, siempre que la ley que los rige prevea la suspensión de los efectos de dichos actos con los mismos alcances y sin exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo (amparo indirecto).

Sin embargo, dicho principio admite excepciones, pues de la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los numerales 61, fracciones XIV, XVIII y XX y 107, todos de la nueva ley reglamentaria y de los criterios emitidos por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, en los casos siguientes, a saber:

1. En tratándose de amparo contra leyes (ahora normas generales). Ya sea que éstas se combatan por su sola entrada en vigor (normas autoaplicativas) o con motivo de su primer acto concreto de aplicación (normas heteroaplicativas), en materia de amparo, el principio de definitividad que lo rige no es aplicable del todo, pues al estimarse contrarias a la Norma Fundamental, el quejoso no está obligado a agotar los recursos ordinarios o medios de defensa legales, pudiendo ejercitar directamente la acción constitucional; asimismo, cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por

virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en el juicio de amparo.¹³²

2. Por la naturaleza urgente del acto reclamado. Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los actos prohibidos del artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales,¹³³ el quejoso podrá ocurrir directamente al juicio de amparo, y si en esos casos, se encontrara imposibilitado para hacerlo, lo podrá hacer cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.¹³⁴
3. En materia judicial penal. Cuando se trate de actos que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, de la Constitución Federal –artículo 37, de la abrogada Ley de Amparo–; cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;¹³⁵ sin embargo, si el quejoso ya interpuso el recurso de apelación que prevé la legislación penal adjetiva de que se trate, la acción de amparo es improcedente, dado que a través de la interposición y substanciación de dicho recurso puede resolverse en favor de procesado, esto es, que pueda modificarse, revocarse o nulificarse el referido auto de formal prisión, por el tribunal ordinario que conozca de la apelación. Esto

¹³² Artículo 61, fracción XIV, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

¹³³ Artículo 61, fracción XVIII, segundo párrafo, inciso a), de la ley de la materia.

¹³⁴ Artículo 15, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales.

¹³⁵ Artículo 61, fracción XVIII, segundo párrafo, inciso b), de la Ley de Amparo.

último se corrobora en lo preceptuado por la fracción XIX del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales.

4. Cuando se trate de actos que afecten a personas extrañas al juicio o al procedimiento de la cual emanan. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VII, de la Constitución General de la República, el amparo contra actos u omisiones que afecten a personas extrañas al juicio, se tramitará en la vía indirecta; asimismo, esto se confirma en el texto de los numerales 61, fracción XVIII, inciso c) y 107, fracción VI, ambos de la ley reglamentaria, como salvedad de la hipótesis de inejecitabilidad contenida en el primero de los dispositivos legales mencionados, en tratándose de resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respeto de las cuales la ley ordinaria conceda algún recursos o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, y como hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas, respectivamente. Incluyéndose también, en términos de la fracción V, del aludido arábigo 107, de la Ley de Amparo, a los actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación.

La excepción al principio de definitividad en estudio, conlleva a la justificación lógica de una persona que no ha intervenido en un procedimiento determinado o juicio específico, por ser ajeno al mismo, es decir, que no tiene un interés o pretensión litigiosos en el negocio y que no cabe para nada en dicho proceso y que, por supuesto, si algún acto de dicho juicio le afecta en su bienes o derechos fundamentales, puede acudir directamente al amparo sin necesidad de agotar previamente los recurso ordinarios o medios de defensa que la ley común conceda.

Dentro de esta categoría se incluye al quejoso que no ha sido legalmente emplazado en un procedimiento o juicio determinado y, por ende, no está constreñido a interponer los recursos o promover los medios de defensa que prevé la ley que rige al acto para impugnar éste en la vía

constitucional, pues el afectado no ha sido oído en juicio, ya que no se hallaba en la posibilidad de intentar tales recurso o medio de defensa en contra del fallo definitivo que no le favorece, dado el total estado de indefensión en que se encontraba; lo anterior, en las materias judicial civil y procesal laboral.

Así pues, cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.¹³⁶

5. En materia administrativa. Primeramente, los actos administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución, o bien, actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que éstos regula no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que procedan en su contra;¹³⁷ no obstante, no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, dada la obligación de toda autoridad, incluyendo las de carácter administrativo, de fundar y motivar sus actuaciones, en apego a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Norma Fundamental, tampoco cuando sólo se aleguen violaciones directas a ésta (como es el derecho fundamental de defensa contenido en el artículo 14 constitucional: la garantía de audiencia), esto último, en razón de que en la demanda de amparo el quejoso no plantea cuestiones de legalidad donde haya que interpretar el juzgador federal una ley secundaria por supuestas violaciones a garantías y derechos humanos, sino que se trata de inmediatas transgresiones a éstos y, desde luego, a la Ley Suprema, o cuando el recurso o medio de defensa, por virtud del cual se puede

¹³⁶ Artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la nueva Ley de Amparo.

¹³⁷ Artículos 61, fracción XX, primer párrafo, de la Ley de Amparo y 107, fracción IV, de la Constitución Federal, este último interpretado a *contrario sensu*.

modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.¹³⁸

Es inoperable de igual forma el principio de referencia en la materia administrativa, cuando el acto reclamado sea susceptible de impugnarse o recurrirse por dos medios de defensa o recursos ordinarios, a elección del quejoso, en cuyo caso no será necesario que éste agote ambos antes de ejercitar la acción de amparo.

3.2 Principio que rige el procedimiento

Este postulado fundamental del medio de control constitucional de mérito se halla regulado en la parte enunciativa o proemio del artículo 107 (reformado) de la Ley Suprema, que a la letra señala:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria (...)

[Énfasis añadido]

Cabe aclarar que el texto constitucional invocado anterior a la reforma de 6 de junio de 2011 mencionaba que: “*Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley...*”; de tal suerte que, como señala el insigne jurista mexicano don Ignacio Burgoa Orihuela en su obra intitulada “El Juicio de Amparo”, dicha expresión desde luego implica que el juicio de amparo se revela, en cuanto a su substanciación, en un verdadero *proceso judicial*, en el cual se observan las “formas jurídicas” procesales, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. No obstante ello, el nuevo artículo 107 constitucional, en lo conducente, a pesar de ya no contener la expresión “formas del orden jurídico”, éstas se deducen implícitas en los “procedimientos”, dado que se sobrentiende que éstos están establecidos en la Ley, por ende, la misma

¹³⁸ Artículo 61, fracción XX, penúltimo párrafo, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República.

contempla formas y formalidades y, básicamente, se refiere en el mismo sentido que el artículo constitucional anterior a dicha modificación fundamental.

El referido principio rector del juicio tutelador de derechos humanos pluricitado implica pues, que es necesario sujetarse a los procedimientos y formas establecidos por la Ley de Amparo.

3.3 Principios que rigen las sentencias de amparo

Es relevante mencionar que las sentencias de amparo constituyen un papel preponderante en el devenir de la labor jurisdiccional que día a día llevan al cabo los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación en nuestro país pues, en ellas, estos interpretadores de la Ley resuelven los conflictos por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violan los derechos fundamentales de los gobernados, restableciendo, de ser procedente, en el pleno goce de sus garantías y derechos humanos transgredidos al afectado y, consecuentemente, el orden constitucional.

Es por ello que en el presente apartado se analizarán los principios que regulan los fallos del juicio de amparo, los cuales son: el *principio de relatividad de las sentencias* y *principio de estricto derecho*.

3.3.1 Relatividad de las sentencias

Resulta de suma importancia destacar que este principio, al igual que todos, es uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa el juicio de amparo, sin embargo, es uno de los más característicos y trascendentes; es también denominado “fórmula Otero”, en honor al gran jurista, por ser él quien propuso el postulado de mérito.

Este postulado fundamental, cabe mencionar, antes de la reforma constitucional, materia del actual trabajo, establecía en la fracción II, del artículo 107, de la Carta Federal lo siguiente:

Artículo 107.- (...)

I. (...)

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja [demanda], sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El llamado principio de relatividad de las sentencias, mismo que, corroborándose en términos semejantes en el actual numeral 73 –antes 76– de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra consagrado, con ligeras variaciones, actualmente en el mismo dispositivo constitucional citado, esto es, en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal, de la manera siguiente:

Artículo 107. (...)

I. (...)

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

(...)

Dicho principio implica pues, que la sentencia que conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión sólo beneficiará a la persona (quejoso) que lo promovió y solicitó, pero no a la generalidad de la población, esto es, sin que tenga, dicha cosa juzgada, efectos *erga omnes*.

Es dable hacer notar que en el primer párrafo de la fracción II del numeral 107 constitucional, se modificó el término “queja” por el de “demanda”, precisando de manera atinada la naturaleza jurídico-constitucional del juicio de amparo.

Es de indicarse pues, que la modificación constitucional de referencia se tratará más adelante, pues sólo se estimó oportuno incluir la distinción del texto

constitucional anterior a la reforma, así como el actual, por cuestiones prácticas y desde luego vigentes, por ser el tema central de esta investigación.

3.3.2 Declaratoria general de inconstitucionalidad

Uno de los aspectos primordiales e innovadores de la reforma constitucional en materia de amparo de 2011 fue precisamente la introducción de la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad; sin embargo, contrario a lo pensado por el legislador ordinario, así como por diversos especialistas en la materia, no se considera que sea una gran aportación al juicio de amparo y al sistema jurídico mexicano en el ámbito de protección de los derechos fundamentales del gobernado pues, como se verá con mayor detenimiento en el capítulo último de la presente monografía, más que avances, esta “nueva” figura jurídica representa ciertos retrocesos y contradicciones en la institución del amparo.

Ahora bien, la declaratoria general de inconstitucionalidad implica –*grosso modo*– que, los efectos de las sentencias de amparo podrán, en ciertos casos, ser generales (*erga omnes*), no relativos, esto es, que beneficiarán a la colectividad sin que hayan promovido el juicio constitucional.

Esta figura está consagrada en el artículo 107, fracción II, específicamente en sus párrafos segundo a cuarto, de la Constitución Federal, que literalmente establece:

Artículo 107. (...)

I. (...)

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

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

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

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

(...)

[Énfasis añadido]

Como puede apreciarse de la transcripción, en el primer párrafo de la multicitada fracción II del 107 constitucional se suprimió la parte que decía: “(...) *sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*”, para hacer plausible la introducción de esta innovación jurídica.

En ese tenor y sin temor a equivocarse, desde una perspectiva genérica, se puede afirmar que la declaración general de inconstitucionalidad constituye una excepción al *principio de relatividad de las sentencias de amparo*, pues no puede ser considerado un principio rector del juicio constitucional *per se*, toda vez que en la vigente redacción de la fracción II, del artículo 107, de la Carta Política Federal, se contemplan ambas posibilidades; es decir, por un lado, la relatividad de los efectos de los fallos de amparo (regla general) y, por otro, los efectos generales, en ciertos casos, de dichas sentencias (excepción).

Al respecto, opinan Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil que:

La supresión de la “sección” de la “fórmula Otero” relativa a prohibir una “declaración general” mira a la necesidad de conducir la sentencia de amparo a la declaratoria general de inconstitucionalidad, basada en la contravención a la ley fundamental por la norma general que debe someterse a ella. Las sentencias

de amparo no declaraban en sus puntos resolutivos la inconstitucionalidad de las “leyes”, porque en los primeros tiempos de este proceso tal afirmación pudo tomarse como su “expulsión” del ordenamiento a partir de *una sola sentencia*, y producir graves conflictos políticos.¹³⁹

En ese sentido, la declaratoria general de inconstitucionalidad la podrá decretar la Corte en tratándose de jurisprudencia integrada por reiteración de criterios en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, derivada de juicios de amparo tramitados por la vía indirecta, en revisión, cuando se resuelva por segunda vez consecutiva que una norma general es contraria a la Constitución Federal; acto seguido, una vez notificado el órgano emisor de ello y transcurridos 90 días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, esto es, sin que se modifique o derogue la norma general, la Suprema Corte hará la correspondiente declaración general.

3.3.3 Estricto derecho

El postulado fundamental del juicio de amparo en análisis, no constituye propiamente un principio que rija al medio de control constitucional, sino más bien es una directriz o regla que debe seguir el órgano encargado de conocer las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos fundamentales; no obstante ello, para efectos prácticos se considerará como tal en esta investigación.

Así pues, reside en que el juzgador federal al tiempo de resolver, se limitará a lo expuesto por el quejoso en los conceptos de violación de la demanda de amparo, únicamente, sin pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de aquellos actos que se reclamen y que no guarden relación con los mencionados razonamientos lógico-jurídicos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, o sea, los conceptos de violación. Esto redundará en que el órgano del Poder Judicial federal no está en aptitud de examinar libremente en su totalidad las posibles características contrarias a la Constitución General de

¹³⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 47.

la República que pudieran surgir de los actos reclamados por el peticionario de amparo.

El referido principio no se encuentra establecido de manera expresa en la Constitución Federal, sino que halla su fundamento de la interpretación a *contrario imperium* del párrafo quinto de la fracción II de su artículo 107, que a la letra dice:

Artículo 107. (...)

I. (...)

II. (...)

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

(...)

3.3.4 Suplencia de la deficiencia de la queja

Conforme a lo anterior, se puede deducir que la excepción al principio de estricto derecho es precisamente la suplencia de la deficiencia de la queja, como se le ha conocido siempre, aunque en realidad, del reformado párrafo quinto de la fracción II del multireferido 107 constitucional ya citado, se puede advertir que la parte de “queja” se modificó por la de “los conceptos de violación o agravios”, lo cual es acertado; sin embargo, primigeniamente se le ha denominado *suplencia de la queja* o suplencia de la deficiencia de la queja, en razón de la naturaleza del amparo, que empezó como una verdadera “queja”, de ahí que al antiguamente agraviado, en la *praxis* jurídica se le reconoció como quejoso (denominación que actualmente le concede la Ley de Amparo al promovente del juicio constitucional).

Bajo esa tesitura, la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación en la demanda de amparo promovida por el quejoso o de los agravios en el escrito de expresión respectivo, podrá operar por el juzgador de amparo,

quien puede hacer valer de oficio cualquier aspecto inconstitucional que surja de los actos reclamados.

La excepción del principio de estricto derecho no se encuentra contemplado de manera expresa en el texto constitucional sólo en el de la legislación de amparo.

En este sentido, los caso en que opera tal salvedad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, son los siguientes:

- a) En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del distrito y circuito correspondiente, según corresponda;
- b) En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia.

Toda vez que aún no cuentan con la aptitud de ser titulares de obligaciones o ejercer derechos conforme a la ley o se encuentran en estado de interdicción, máxime que la demanda de amparo sea promovida en su nombre y a su favor por quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad;

- c) En materia penal:
 - 1. En favor del inculpado o sentenciado; y
 - 2. En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente.

Esto quiere decir, que siguiendo el viejo adagio jurídico *in dubio pro reo*, siempre se estará a lo que más beneficie a éste dada la naturaleza, en la mayoría urgente, de los asuntos en materia penal; aunado a ello, por “reo”

debe entenderse al indiciado, inculpado, presunto responsable, condenado, procesado o sentenciado, según se trate, el procedimiento o etapa del proceso penal que corresponda;

d) En materia agraria:

1. En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esa Ley;¹⁴⁰
y
2. En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos, deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

e) En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleado y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo.

Únicamente cuando sea quejoso la parte obrera, en virtud de que en múltiples ocasiones, al ser el trabajador la parte desvalida no cuenta con los medios idóneos para acudir ante un tribunal a hacer valer sus derechos o, haciéndolo en ejercicio de derecho propio, dada su ignorancia, no puede realizarlo con toda eficacia;

f) En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que la haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1º de esa Ley. En este caso, la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada.

¹⁴⁰ Es decir, que como excepción a la regla general de quince días para presentar la demanda de amparo, cuando éste se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, el plazo será de siete años, contados a partir del siguiente al en que, de forma indubitable, la autoridad responsable haya notificado el acto a los grupos agrarios referidos.

En este rubro, caben las materia civil y administrativa, donde a pesar de que en ellas opera el principio de estricto derecho, puede darse el caso que ocurra una transgresión a los derechos fundamentales del agraviado dentro de un procedimiento o juicio;¹⁴¹ y

- g) En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los caso de las incisos a, b), c), d), e) y g), la suplencia de dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando de advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

¹⁴¹ Véase la ejecutoria IV.2o.A.74 A, resuelta en el Amparo Directo 334/2013, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 21 de marzo de 2014, correspondiente a la Décima Época.

Capítulo 4

La reforma constitucional al juicio de amparo (2011)

En el presente apartado, y total de este trabajo de investigación, se estudiarán y criticarán los aspectos que contiene la reforma constitucional al juicio de amparo de 2011, las características propias de la modificación al texto fundamental y sus elementos “novedosos”; si con ellos se alcanza un verdadero progreso a la institución protectora por excelencia de derechos fundamentales o si el mismo se puede lograr paulatinamente mediante los instrumentos idóneos para tal efecto, o bien, si hay retrocesos en el juicio constitucional y de qué manera repercuten en el sistema jurídico mexicano, a través de la práctica judicial cotidiana.

Además, como corolario de la reforma de mérito, se analizarán semblantes nuevas en el ámbito de protección de los derechos de las personas, mismo que se amplió; de igual forma, la creación de la Décima Época de la Jurisprudencia, así como la injerencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su homóloga nacional y su importancia paradigmática, vinculada con el llamado control de convencionalidad; asimismo, la nueva legislación en la materia, como instrumento adjetivo necesario para hacer efectivos los derechos humanos transgredidos, contenidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados en los que los Estados Unidos Mexicanos es parte y, finalmente, a manera de propuesta en esta monografía, se esbozará una conclusión de cómo debió haber quedado plasmado el nuevo texto constitucional.

4.1 Decreto de 6 de junio de 2011

Como ya se ha comentado con antelación, el presente trabajo de investigación gira en torno a la modificación que sufrió en su texto la Constitución Federal, mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011; empero, para que su pudiese lograr tal acontecimiento fue necesario que diversos sectores del país participaran activamente desde años atrás, a fin de proponer un modelo normativo un tanto cuanto moderno que se ajustara a la realidad político-social del país que satisficiera las necesidades de la mayoría de

los habitantes, por cuanto hace a la transgresión de sus derechos fundamentales por un acto u omisión de la autoridad, así como por normas generales.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 2011, y que inició su vigencia el 4 de octubre del mencionado año, es la piedra angular de este nuevo impulso al juicio de amparo. Todo medio de control constitucional, por esta misma calidad, ha de establecerse por la propia ley suprema, y sus restricciones también deberán fundarse claramente en razones de índole constitucional.¹⁴² Los artículos 103 y 107 constitucionales en su actual redacción –sin dejar de atender otros accesorios o eventualmente relacionados con ellos– no sólo son fundamento del régimen jurídico, sino sobre todo principios reguladores que deben observarse en la creación, interpretación y aplicación de las normas –legales, jurisprudenciales e individualizadas– que constituyen el entramado del juicio de derechos fundamentales.¹⁴³

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo importantísimas modificaciones a nuestro juicio de amparo.¹⁴⁴ Así pues, es menester hacer mención que la reforma constitucional en materia de juicio de amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011 no puede verse completa sin su homóloga publicada el día 10 siguiente, esto es, la correspondiente a derechos humanos, y de la cual se hablará en el momento oportuno.

¹⁴² Cfr. “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. I, tesis 18, p. 27; e “IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. IX, junio de 1999, tesis 2ª. LXXXVI/99, p. 373; citado por: *Op. Cit.*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, RUBÉN, nota 120, p. 25.

¹⁴³ *Op. Cit.*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, nota 120, p. 25.

¹⁴⁴ Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (comentaristas del Proyecto), “Prólogo”, en: ROMERO VÁZQUEZ, Ricardo (coord.), *Op. Cit.*, nota 79, p. XXXI.

Enseguida, se expondrá el contenido del mencionado Decreto de la aludida modificación al texto constitucional.

4.2 Artículo 103 constitucional

Como ya se tiene conocimiento, este precepto de la Ley Fundamental establece los supuestos de procedencia genérica del juicio de derechos fundamentales; sin embargo, es dable destacar que, como ya se indicó, dicho artículo constitucional sufrió cambios en cuanto a las hipótesis de procedencia del juicio de amparo, empero, esos cambios, atendiendo al sentido literal interpretativo de ese dispositivo fundamental, fueron incompletos, como se explicará a continuación.

En tal virtud, cabe transcribir nuevamente el artículo 103 de la Norma Suprema, que es del tenor literal siguiente:

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

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

Como se puede apreciar de la transcripción anterior y como ya se explicó concisamente en otros apartados,¹⁴⁵ mediante la modificación al texto constitucional de trato se reformó este precepto fundamental, por el cual, se añade a la fracción I, además de los actos autoritarios, las omisiones en que

¹⁴⁵ Véanse los puntos “1.12 La reforma constitucional y su influencia en el amparo” y “2.1 Fundamento constitucional de juicio de amparo”, de esta investigación.

pueda incurrir el poder político, lo que conlleva a ampliar las posibilidades de acceso al medio de control constitucional de mérito, máxime que el juicio de amparo en contra de omisiones ya era procedente pero sólo en casos de supuesta violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución Federal, esto es, por abstención de la autoridad a quien fue dirigido un escrito por el que se le solicita algo de forma pacífica y respetuosa; asimismo, se transforma el término de “leyes” por el de “normas generales”, lo cual ya se encontraba superado años atrás,¹⁴⁶ pues en la práctica judicial se entendía que un *amparo contra leyes* no se entablaba únicamente por normas jurídicas o leyes *per se*, ya federales ya locales, sino que también en contra de reglamentos, sean federales o estatales, tratados, así como en contra de acuerdos (administrativos), circulares y demás disposiciones de carácter general. No obstante ello, el cambio de denominación es acertado.

Sin embargo, la reforma al numeral 103 constitucional quedó corta en cuanto a su alcance, por lo que respecta a las *omisiones* de las autoridades, pues solamente se adicionó la fracción I, no así las subsecuentes II y III, en tratándose del amparo por invasión de esferas, de lo cual se colige que si bien, en pocas ocasiones se promueven amparos de este tipo, la verdad es que la mencionada modificación suprema debió haber sido completa en tal sentido, pues la amplitud de posibilidades para la promoción del juicio de derechos fundamentales se contrae a que es la persona quien puede acudir ante los tribunales federales a reclamar una omisión autoritaria y no así los Estados de la República o el Distrito Federal, cuando se vea afectada su soberanía o esfera de competencia,

¹⁴⁶ Ello se apreciaba del contenido de la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo anterior a la reforma, que señalaba:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

(...)”

respectivamente, por la autoridad federal, o bien, cuando la esfera de competencia de ésta se vea restringida por aquéllos.

Además, la reforma debió precisar que la intromisión competencial referida, según sea el caso, hará procedente el amparo cuando viole garantías constitucionales, porque de no darse esa violación a la esfera jurídica de los gobernados, por tratarse de un conflicto, de un mero litigio constitucional entre los entes de poder, entonces en este caso no procederá el referido juicio de derechos fundamentales, sino que esas diferencias entre las distintos niveles de gobierno deberán ventilarse a través de los diversos medios de control que contempla la Constitución Federal y las leyes reglamentarias de la materia; inclusive, para no confundir al amparo con el otro mecanismo de control de la constitucionalidad del poder, el juicio de controversia constitucional, contemplado en la fracción I, del artículo 105 de la misma Constitución.¹⁴⁷

Asimismo, el mencionado 103 constitucional no fue modificado en cuanto a especificar la acción correspondiente a ejercitar ante los referidos Tribunales de la Federación, a fin de que los mismos resuelvan toda controversia que se llegara a presentar por actos, omisiones autoritarios o normas generales que transgredan los derechos fundamentales de las personas; es decir, en relación con el preámbulo del citado 103, es de mencionarse que debió haber sido modificado, pues la redacción se mantiene intocada desde la Constitución Federal de 1857, específicamente en su artículo 101¹⁴⁸, al establecer: "(...) *Los Tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite por:* (...)"; pues, como es bien sabido, existen tribunales federales que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación, verbigracia, los tribunales militares, los tribunales agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etcétera, que forman parte del Poder Ejecutivo. Por ello, la redacción constitucional del juicio de derechos fundamentales, respecto del órgano jurisdiccional que de él conozca, no puede

¹⁴⁷ Cfr. *Op. Cit.*, SILVA RAMÍREZ, Luciano, nota 81, pp. 78-79.

¹⁴⁸ Véase el punto "1.5 El Constituyente de 1856-1857. La federalización del amparo", de este trabajo.

quedar a la intemperie, sino que necesita ser clara, precisa, a fin de evitar indebidas interpretaciones. Por lo cual, siguiendo a Luciano Silva Ramírez, se considera, la reforma constitucional al juicio de amparo de 2011, por su envergadura, debió haber sido plausible en el sentido de señalar que serán los *Tribunales del Poder Judicial de la Federación* los encargados de resolver, a través del *juicio de amparo*, las controversias a que alude el dispositivo constitucional en mención.

Por otra parte, es menester resaltar también que de la lectura del citado artículo 103, como bien menciona el doctor Luciano Silva, se restringe el ámbito de protección de los ahora llamados derechos humanos, pues al referir la fracción I del citado 103: "I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, ASÍ COMO POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE [Énfasis añadido]"; como se observa, cae contradictoriamente en la discursiva de las corrientes *ius naturalista* o *positivista*, al aludir a los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución, ya superados en nuestros días por los derechos fundamentales, contemplados en la norma suprema y tratados internacionales que no se opongan a la misma; además, los quejosos que vayan en demanda de garantías no podrán invocar los tratados internacionales que contemplen derechos humanos a su favor, cuando no sea parte de ellos el Estado Mexicano, lo que indudablemente restringe, como ya se dijo, dicha tutela, por lo que si se quiere realmente proteger dichos derechos, lo conveniente es referir a los derechos humanos establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales que no se opongan a la misma.¹⁴⁹

Sobre este punto es importante hacer mención que los derechos fundamentales son "derechos humanos constitucionalizados", puesto que al hablar de aquéllos, se ha de referir a los derechos (humanos) que consagra la propia Constitución Federal, la Ley Fundamental. Por lo cual, no es del todo

¹⁴⁹ *Cfr. Op. Cit.*, SILVA RAMÍREZ, Luciano, nota 81, pp. 78-79.

impreciso que, de conformidad con la reforma de derechos humanos, gemela de la analizada y criticada en esta investigación, el Capítulo I del Título Primero actualmente reformado se intitule "*De los Derechos Humanos y sus Garantías*", pues tales derechos son los que la Constitución tutela mediante sus disposiciones; sin embargo, sí existe cierta "limitante" al ámbito de protección referido. Pues basta traer a colación el nuevo criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la jurisprudencia P./J. 20/2014, cuyo proyecto fue elaborado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, correspondiente a la Décima Época, al resolver la **Contradicción de Tesis 293/2011**, localizable en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2004, Tomo I, página 202, cuyos rubro y texto señalan:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos*

humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

De la anterior transcripción se advierte que derivado de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal establece que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, tienen rango constitucional, pero no deben ser entendidos desde una perspectiva jerárquica, pues tanto los reconocidos por dicha Constitución como los contenidos en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional; sin embargo, sólo cuando el texto fundamental establezca una expresa restricción al ejercicio de los mencionados derechos, se deberá estar a lo ordenado en la Norma Suprema.

4.3 Artículo 107 constitucional

Este dispositivo fundamental que establece las bases, los principios, las formas y los procedimientos del juicio constitucional de mérito, fue reformado ampliamente, transformando, en aspectos varios, la institución del amparo, haciéndolo –en opinión del que esto suscribe– más técnico y un tanto cuanto inaccesible para la mayoría de los habitantes del país.

No obstante ello, al hablar de una reforma a la Norma Suprema de tan alta talla, en específico a su artículo 107, resulta sumamente relevante señalar tales aspectos. Pues, en él, como señala el doctor Luciano Silva,¹⁵⁰ se tienen los fundamentos jurídico-constitucionales que rigen la acción, el procedimiento y las sentencias de amparo, como ya se hizo mención en el capítulo que antecede, esto es, que dicho precepto constitucional contempla los principios reguladores

¹⁵⁰ Cfr. SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 80.

del juicio de amparo; principios que han permitido desde su creación e instauración que cualquier gobernado que se vea afectado en sus garantías individuales (ahora *derechos fundamentales*) por leyes o actos de autoridad, acuda ante los tribunales federales en demanda de amparo a que se le restituya en el pleno goce de sus derechos conculcados y, consecuentemente, se logra que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tenga primacía jurídica y el resto de los ordenamientos secundarios se ajusten a ella, manteniéndose el orden constitucional y la legalidad.

4.4 Contenido de la reforma

Es momento ahora de analizar propiamente los aspectos que conlleva la modificación constitucional materia de esta investigación, misma que se encuentra ligada íntimamente con su homóloga en materia de derechos humanos; asimismo, se expondrán aspectos varios relacionados que son consecuencia de la modificación fundamental de trato.

4.4.1 La protección de los derechos humanos

Ya se ha señalado someramente con antelación, que las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, en materias de amparo y de derechos humanos, respectivamente, van de la mano; es decir, que esta última necesita para su eficacia invariablemente de la primera de las nombradas y viceversa, pues a través de la modificación constitucional relativa a los derechos humanos, se amplía la protección de las personas al verse afectadas en sus derechos por normas generales, actos u omisiones autoritarios, y es precisamente mediante la diversa en materia de amparo, que a través del juicio constitucional tutelador por antonomasia de los derechos fundamentales, que se salvaguardarán los mismos, restituyendo en el pleno goce de ellos a los afectados, lo cual se culmina mediante el instrumento adjetivo necesario para hacer valer dichos derechos, la (nueva) Ley de Amparo.

De este modo, al hablar de derechos humanos se debe, primeramente, conocer y entender qué son –al menos *grosso modo*– y así poder analizarlos,

para después poder adentrarse en el campo de protección de los mismos, en torno al juicio de amparo y a las modificaciones fundamentales ya referidas.

Así pues, en palabras del ministro Juan N. Silva Meza, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en las Presentaciones, respectivamente, de las obras de dicho Alto Tribunal intituladas "Derecho a la libertad personal" y "Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal", señala:

La persona humana posee, por naturaleza, una serie de atributos que le dan un valor propio y la distinguen de cualquier otro ser.

Entre ellos destacan su inteligencia, voluntad y raciocinio, facultades que le permiten autodeterminarse, y que le dan el carácter de ente libre.¹⁵¹

Atento a ello, se dice que el hombre es un ser digno, esto es, un ente que merece ser respetado y al que se le debe garantizar una serie de derechos que le permitan tener una existencia plena y compatible con su propia naturaleza, derechos a los que, para distinguirlos de otros, se les califica como "humanos".

Son, por tanto, derechos humanos, aquellas facultades, atributos y libertades inherentes al hombre, esto es, que no tienen su origen en una concesión del Estado, sino en la propia dignidad de la persona.

Dichos derechos son muy variados, en cuanto a su índole y contenido; y, dado su carácter progresivo, se encuentran en constante desarrollo y evolución. Esto provoca que tanto su número, como su ámbito de protección, sean cada vez mayores.¹⁵²

Siguiendo ese tópico, ya se dijo que los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados, pues están consagrados y reconocidos, mas no otorgados, en la Norma Suprema o Ley Fundamental.

¹⁵¹ *Derecho a la libertad personal*, México, SCJN, 2013, Serie Derechos Humanos, núm. 3, "Presentación", p. VII.

¹⁵² *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*, México, SCJN, 2013, Serie Derechos Humanos, núm. 2, "Presentación", p. VII.

Bajo esa tesitura, afirman los ilustres juristas Miguel Carbonell y Pedro Salazar que:

La teoría constitucional contemporánea ha consolidado la tesis de que la legitimidad estatal proviene de los derechos fundamentales de las personas. Esta idea tiene un doble sentido. Supone que el sustento de legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político. También implica que la legitimación de las políticas públicas depende de que éstas ofrezcan garantía efectiva a esos bienes jurídicos fundamentales. Esos derechos, entonces, son bienes jurídicos protegidos que adquieren la forma de libertades, potestades políticas y exigencias sociales. Un estado constitucional y democrático se distingue de otras formas de organización sociopolíticas, precisamente, por el reconocimiento formal de esos derechos y por su garantía práctica.¹⁵³

En ese orden de ideas, la reforma constitucional en materia de derechos humanos significa un gran cambio en nuestro sistema jurídico, en tanto que refleja la tendencia universalista y el pensamiento garantista de un país para con la persona.

Pues, como ya se ha mencionado, la tratada reforma constitucional de derechos humanos no surtiría eficacia plena alguna sin su gemela en materia de amparo, habida cuenta de que para ello irrestrictamente requiere de la norma adjetiva o procesal *ad hoc* para poner en práctica y hacer valer esos derechos (humanos) que sean objeto de alguna transgresión por parte del aparato estatal, esto es, la Ley de Amparo, consecuencia de las reformas aludidas, aunque, en particular, la atinente a la materia de este trabajo.

Por tal motivo, resulta conveniente hacer un análisis general de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

En 2009 y en 2011 concluyó la reforma a la Constitución General de la República en materia de derechos humanos y ha alcanzado consecuencias

¹⁵³ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM/SCJN, 2012, p. XVII, "Introducción".

trascendentes. Se inscribe en el conjunto, muy numeroso, de modificaciones constitucionales promovidas y conseguidas en los últimos años, al que acaso seguirán otros cambios de la misma naturaleza, derivados del "ánimo reformista" del Poder Revisor y de la ilusión de que la mudanza constitucional trae consigo, de manera natural y necesaria, un cambio en la vida, que avanza hacia el horizonte del liberalismo republicano: la felicidad del pueblo.¹⁵⁴

Ahora bien, el "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 conlleva –como ya se ha dicho–,¹⁵⁵ principalmente, a que la Constitución “reconoce” mas ya no “otorga” los derechos humanos consagrados tanto por la misma como por los instrumentos internacionales a los que el Estado Mexicano sea parte, incluyendo en el ámbito de protección a las garantías *otorgadas* para su protección, y ello se refleja en la modificación del referido Capítulo I del Título Primero que anteriormente se denominaba “De las Garantías Individuales” para quedar actualmente como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; lo cual, según se desprende del texto del artículo primero de la Norma Suprema, que reza:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

¹⁵⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, Porrúa/UNAM, 2011, p. 28.

¹⁵⁵ Véanse los puntos 1.14 “La reforma constitucional al juicio de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011” y 2.3 “Concepto de juicio de amparo”, de esta investigación.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Bajo este orden de ideas, del supracitado texto fundamental se advierten diversos cambios a nivel garantista destacando, entre otros, para efectos de esta monografía, los siguientes:

- a) Se dejan de proteger garantías otorgadas para tutelar, de forma directa, derechos humanos reconocidos (tanto por la Constitución Federal como por los tratados de los que el Estado Mexicano es parte);
- b) Se deja de concebir al sujeto de derecho como persona jurídica para entenderlo como “persona humana”;
- c) El otorgamiento de rango constitucional de los tratados (internacionales) en materia de derechos humanos;
- d) Se recogen los principios de universalidad e igualdad de los derechos humanos, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como los diversos de subsidiariedad y complementariedad, el de “pro persona” o *pro homine* y el de mayor protección;
- e) Los deberes de las autoridades del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como las obligaciones

de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a dichos derechos; y,

f) La interpretación conforme.

Así pues, ya se ha mencionado lapidariamente, sin que se soslaye al respecto, que la nueva denominación del Capítulo I del Título Primero “**De los Derechos Humanos y sus Garantías**” quizá no sea la más acertada, pues debió haber quedado simplemente “Los derechos humanos”. Ya que ha sido muy criticado en la doctrina la aludida designación, por la posible confusión que se genera entre el anterior término “Garantías Individuales” y los actuales “Derechos Humanos y sus Garantías”.

Sin embargo, la transformación de marras implica, por un lado, un reconocimiento universal a los derechos básicos de la persona, lo que impedirá sustentar la falsa dicotomía que rezaba que una cosa son los derechos humanos, y otra muy distinta las garantías individuales. Pues, al analizar la frase completa ésta no evoca dos tipos de derechos: derechos humanos y las anteriormente llamadas garantías individuales, sino que por una parte se encuentran los derechos humanos y, por la otra, se alude, técnicamente, a los instrumentos que le sirven de garantía.¹⁵⁶ Esto es, que las garantías son los mecanismos que establece la propia Constitución Federal para hacer efectivos dichos derechos, por lo que no se le tiene ni debe dar el significado tradicional, sino el moderno de medios constitucionales para la protección de los derechos humanos, en especie de tipo judicial; por lo cual, la garantía más efectiva en este sentido es, sin duda alguna, el juicio de amparo.

Por lo atinente al sujeto de derechos, éste ya no es cualquier sujeto o individuo, como contemplaba la anterior redacción al artículo 1º constitucional, sino que ahora se alude a “*Toda persona...*”, como titular de las facultades y atributos que posee por su naturaleza y basados en su dignidad, objeto de salvaguarda por la Carta Política Federal e instrumentos de carácter internacional

¹⁵⁶ Cfr. CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), nota 153, pp. 43 y 44.

suscritos por México. No obstante, jurídicamente y en sentido estricto, el término “persona” abarca dos tipos: físicas y morales o jurídicas o colectivas, lo que conlleva a pensar si estas últimas pueden ser sujetos de derechos *humanos* y, consecuentemente, promover juicio de amparo.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la Tesis P. I/2014 (10a), correspondiente a la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, localizable a fojas 273, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, registrada bajo el número 2005521, que es del tenor literal siguiente:

PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE. *Si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas. En esa medida, el juzgador deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física; pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.*

Por otro lado, dentro de los cambios arriba apuntados, se advierte que se elevan a rango constitucional los tratados en materia de derechos humanos de los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, con la correspondiente obligación de su debido acatamiento por parte de los operadores jurídicos.

Bajo esa premisa, conviene citar el pensamiento muy atinado de Jorge Ulises Carmona Tinoco, Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nivel II (conacyt), en un artículo de una de las obras más completas al momento, en torno a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, pues señala:

Aun cuando no se debe dejar de mencionar que los tratados no son la única fuente de los derechos humanos a nivel internacional, sí son tal vez la más importante en la actualidad; por ello, la reforma acierta en situarlos como una fuente de derechos de la persona al mismo rango que lo de la propia Constitución.

Por otra parte, cabe acotar que el texto no hace referencia únicamente a los tratados internacionales de derechos humanos, sino a los derechos humanos previstos en tratados internacionales; esto es, se amplía el espectro tomando en cuenta el criterio de los derechos, y no el de los instrumentos que los contienen [...] en este sentido, la gama e índole de los derechos reconocidos en el nuevo párrafo primero del artículo 1o. constitucional es amplísima y de lo más beneficiosa al reconocimiento de los derechos humanos a favor de las personas.

Los derechos mencionados no sólo adquieren un reconocimiento constitucional expreso, sino que además se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto al resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano. En efecto, se da un paso definitivo a favor de los derechos humanos de fuente internacional, al situarlos más allá del carácter infraconstitucional y supralegal reconocido judicialmente en la actualidad.

La jerarquía primordial a la hora de resolver conflictos de normas, que a partir de ahora, con respecto a todo a ello que no sea la propia Constitución, deberá decidirse a favor de la norma jerárquicamente superior; esto es, las normas de derechos humanos de fuente internacional, con algunas precisiones que explicaremos a continuación a propósito del párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, que trae consigo la reforma, y que establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

El párrafo segundo del artículo 1o. formula los principios de interpretación conforme y de interpretación *pro persona*. El primero de ellos lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos [...] a partir de lo anterior, en caso de conflicto normativo no sólo debe prevalecer la norma jerárquicamente superior, que es la de la Constitución y las de derechos humanos de los tratados internacionales, sino que se debe realizar la interpretación de las disposiciones de derechos humanos conforme a éstas y, como resultado, derivar o generar el parámetro más favorable a la persona, que deberá finalmente ser aplicado al caso concreto.¹⁵⁷

En ese sentido, el también llamado principio *pro homine* ha sido definido como “el criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria”.¹⁵⁸

Ahora bien, a fin de comprender con mayor claridad el ámbito de protección de los derechos humanos en relación con el juicio de amparo, es menester explicar brevemente qué se entiende por cada uno de los principios que rigen a los derechos humanos, partiendo de la premisa aceptada tanto por la jurisprudencia como por la doctrina en dicha materia, estos son: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así, durante el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, las cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos emitieron

¹⁵⁷ CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en *Ibidem*, p. 45.

¹⁵⁸ PINTO, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, p. 163; citado por GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, nota 154, pp. 95 y 96.

diversos documentos o dictámenes¹⁵⁹ por los cuales se introducen estos principios, ya que “se señalan criterios claros a seguir tanto para las autoridades judiciales como para las legislativas y administrativas en la defensa y promoción de los derechos humanos”.

De este modo, la *universalidad* reside en que los derechos humanos “corresponden a todas las personas por igual”; principio básico por el que se reconoce la dignidad humana en igualdad de circunstancias a todas las personas”. La *interdependencia* “consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran (*sic*) ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y se protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados”. El principio de *indivisibilidad* “se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad”. Por otra parte, la *progresividad* de los derechos humanos “establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea”.¹⁶⁰

Por otro lado, con base en el principio de *subsidiariedad* y *complementariedad* de la jurisdicción internacional, corresponde a los poderes del Estado en el marco de sus propias atribuciones “velar por el pleno respeto y garantía de todas las obligaciones internacionales asumidas por los distintos países en materia de derechos humanos”.¹⁶¹

En otro tópico, el multireferido artículo 1º de la Constitución General de la República, en su tercer párrafo, establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Al respecto, es preciso señalar que el numeral 1 de la Constitución Federal de 1857, a manera

¹⁵⁹ Dictámenes DD-IV-2009 de la Cámara de Diputados y el diverso senatorial de fecha 7 de abril de 2010.

¹⁶⁰ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, nota 154, pp. 99 y 100.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 90.

de antecedente, señalaba: “(...) todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Dichas obligaciones constituyen el deber de las autoridades estatales de reconocer tales derechos (promover), ceñido por límites provenientes de la dignidad humana advertidos por el Derecho Internacional de la materia; así como la abstención del poder público, en tanto que son atributos inherentes a la dignidad de las personas y, por ende, superiores al poder del Estado (respetar). La protección y el respeto de los derechos humanos “parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público.”¹⁶²

Consecuentemente, el Estado tiene el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos establecidos por la ley. Pues bien, para ello, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias y en ejercicio de sus atribuciones tienen la obligación de emplear y agotar todos los medios a su alcance a fin de advertir transgresiones a los derechos de las personas; en la inteligencia de que no sólo se investigarán hechos realizados por agentes del mismo Estado que impliquen su imputabilidad por infracciones de particulares, sino también cualquier conducta que menoscabe esos derechos cometida por particulares, siempre y cuando éstos actúen con tolerancia y aquiescencia del Estado.

De tal suerte que la reparación a las violaciones de los derechos básicos de la persona sea efectiva, pues debe ser entendida como el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiere incurrido; sólo así se puede hablar de reparar íntegramente el daño causado por una conculcación a esos derechos, logrando justicia y eliminando o reparando las consecuencias del perjuicio causado, evitando que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurando

¹⁶² *Ibidem*, pp. 100 y 101.

que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido.¹⁶³

En virtud de todo lo anterior, la protección de los derechos humanos se circunscribe al texto constitucional, por cuanto hace a ambas modificaciones fundamentales y se extiende al ámbito internacional, respecto de los tratados que contengan derechos humanos, así como de éstos contenidos en normas de esa índole; consecuentemente, la ley reglamentaria, o sea, la Ley de Amparo, constituye la garantía, esto es, el instrumento o medio constitucional para hacer efectivos dichos derechos ante cualquier violación proveniente del poder político, ya sea por actuación u omisión, ya por alguna norma general, favoreciendo en todo tiempo a la persona con la protección más amplia.

Robustece a lo esgrimido en líneas precedentes, la Tesis XXVII.3º.2 CS (10ª.), sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, correspondiente a la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta el viernes 3 de octubre de 2014, 09:30 h., bajo el número de registro 2007596, que es del tenor literal siguiente:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al

¹⁶³ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de agosto de 1998 (Reparaciones y Costas), Serie C, No. 39, párr. 41; asimismo, Cfr. Theo Van Boven, exrelator sobre tortura, de Naciones Unidas, citados por *Ibidem*, p. 103.

ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte, debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.

4.4.2 El interés legítimo en el amparo, individual y colectivo

En el capítulo anterior, se abordó someramente este tópico, exponiendo ciertas consideraciones y características relacionadas con los principios rectores del juicio de amparo, el de instancia de parte agraviada y, particularmente, el de existencia de agravio personal y directo;¹⁶⁴ sin embargo, sin necesidad de reiterar tales aproximaciones, no se retomará más que el concepto amplio de interés legítimo, explicando sus clases y su importancia como aspecto novedoso en la modificación fundamental ingrediente de esta investigación, y así poder desmenuzar sus elementos y analizarlo a fondo como inclusión de la reforma constitucional de trato.

Partiendo de lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, primer párrafo, de la Constitución General de la República, el juicio de amparo se seguirá a instancia

¹⁶⁴ Véase el punto 3.1.2.3 “Interés legítimo”, del presente trabajo.

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

Asimismo, ya se ha comentado con antelación que el interés legítimo se encuentra en una postura intermedia entre el interés simple y el interés jurídico. Así, en el interés simple, quien lo tiene, no es titular de un derecho vulnerado ni le afecta algún acto, omisión o norma general en su esfera de derechos; por el contrario, el interés jurídico, supone la titularidad de un derecho (subjetivo) plasmado en el orden jurídico que se ve transgredido por una actuación u omisión del poder público, o bien, por una norma general. Así, el interés legítimo implica un derecho fundamental que se quiere defender.

Al respecto, señala el jurista español Miguel Sánchez Morón que por interés legítimo se debe entender todo interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta en relación con la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la administración ya reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como

parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés.¹⁶⁵

Por su parte, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su libro *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, sostiene:

[...] por virtud del interés legítimo se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no violentan un derecho subjetivo pero que tampoco se trata de intereses difusos o colectivos, lo que constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos. En ese sentido, la legitimación a través del interés legítimo es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.¹⁶⁶

El mismo autor menciona que los elementos del interés legítimo son los siguientes:

- a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.
- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.
- c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.
- d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.
- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial e hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante.

¹⁶⁵ Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Interés Legítimo*, Enciclopedia Jurídica Básica, tomo III, editorial Civitas, Madrid, 1995, p. 3661.

¹⁶⁶ ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 62.

- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.¹⁶⁷

De lo anterior se desprende que el interés legítimo es aquél aceptado por el ordenamiento jurídico como digno de tutela, aun de forma indirecta o refleja, pues a través de él se amplía el espectro de protección de los derechos en el juicio constitucional; asimismo, se advierte que dicho interés puede ser individual o colectivo, esto es, que puede ser una o dos o más personas quienes pueden ejercitar la acción de amparo, en este último caso, a través de los denominados amparos colectivos, donde operan los derechos difusos y colectivos, protegiendo a grupos vulnerables o desvalidos.

Ahora bien, a fin de dilucidar cada uno de los tipos o clases de derechos o intereses en torno al interés legítimo, resulta conveniente hacer algunas precisiones en torno a ciertos conceptos respecto de la teoría de los intereses o derechos de incidencia colectiva.

Algunos tratadistas justifican la terminología “intereses” o “derechos” con la que indistintamente se les llama, en razón de que una vez que los intereses pasan a ser amparados por el ordenamiento jurídico, ellos asumen el mismo *status* de un derecho, desapareciendo cualquier razón práctica o teórica que los diferencie;¹⁶⁸ sin embargo, se cree propicio hablar de “derechos”, para efectos del presente trabajo.

De este modo, en la doctrina se conocen las categorías en que se ejercen los derechos colectivos *lato sensu*, a saber: los derechos difusos, los derechos colectivos *strictu sensu* y los denominados derechos individuales homogéneos.

Así, el abogado y jurista brasileño Hermes Zaneti Junior, en su participación en el libro intitulado *Tutela de los derechos difusos, colectivos e*

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 63.

¹⁶⁸ *Cfr.* GIDI, Antonio, “Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, en GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, 2ª edición, México, Porrúa/Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004, p. 26.

individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica sostiene, partiendo de la teoría y doctrina sudamericanas, que:

[...] los derechos difusos, son aquellos transindividuales (metaindividuales, supraindividuales, pertenecientes a varios individuos), de naturaleza indivisible (sólo pueden ser considerados como un todo), y cuyos titulares sean personas indeterminadas (o sea, indeterminabilidad de los sujetos, no hay individuación) vinculadas por circunstancias de hecho, no existe un vínculo común de naturaleza jurídico, v.g., “la publicidad engañosa o abusiva, circulada a través de prensa hablada, escrita o televisada, afectando una multitud incalculable de personas, sin que entre ellas exista una relación-base”.

En cambio –afirma–, los derechos colectivos *strictu sensu* se han clasificado como derechos transindividuales, de naturaleza indivisible, de los que sea titular un grupo, categoría o clase de personas (indeterminadas, pero no determinables, subráyese como grupo, categoría o clase) vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base. En ese particular cabe resaltar que esa relación jurídica base puede darse entre los miembros del grupo “*affectio societatis*” o por su vinculación con la “parte contraria”. En el primer caso tenemos los abogados inscritos en la Orden de Abogados de Brasil (o cualquier asociación de profesionales); en el segundo, los contribuyentes de un determinado impuesto [...] por tanto, el elemento diferenciador entre el derecho difuso y el derecho colectivo es la determinabilidad y la resultante cohesión como grupo, categoría o clase anterior al daño, fenómeno que se verifica en los derechos colectivos *strictu sensu* y que no ocurre en los derechos difusos.¹⁶⁹

Por otra parte, Antonio Gidi, afirma que:

Los derechos individuales homogéneos se caracterizan por ser una compilación de derechos subjetivos individuales, marcados por la nota de divisibilidad, del cual es titular una comunidad de personas indeterminadas más determinables, cuyo origen está en alegaciones de cuestiones comunes de hecho o de derecho.

¹⁶⁹ ZANETI JUNIOR, Hermes, “Derechos colectivos *lato sensu*: la definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos *strictu sensu* y de los derechos individuales homogéneos”, en GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Op. Cit.*, nota 168, pp. 46 y 47.

Los derechos individuales homogéneos son, en su esencia derechos individuales. Precisamente por eso son designados por BARBOSA MOREIRA [BARBOSA MOREIRA, “Tutela jurisdiccional dos intereses coletivos ou difusos”, *in Temas de Direito Processual*, terceira série, pp. 195-196.] como “accidentalmente colectivos”, al contrario de los derechos supraindividuales (difusos y colectivos) que serían “esencialmente colectivos”.

Hay que percibir, claramente, a la homogeneidad de los derechos individuales como un concepto racional, un derecho es homogéneo apenas en relación a otro derecho individual derivado del mismo origen (origen común). No existe un derecho individual homogéneo, sino derechos individuales homogéneamente considerados.¹⁷⁰

En ese sentido, es pertinente mencionar que los derechos colectivos (*lato sensu*), están basados en la legislación civil, atendiendo a la acción colectiva; por lo cual, dos o más personas podrán instar un juicio de amparo (amparo colectivo), aduciendo un interés legítimo, a través del cual, se protegerán intereses o derechos de grupos desvalidos, vulnerables o de clase, como sucede en materia ambiental, o en tratándose de los derechos de consumidores.

Al respecto, Lucio Cabrera Acevedo aduce que existe la:

Legitimación que se apoya en un interés que va más allá de tener un derecho subjetivo, o sea, en algo más que en su interés jurídico. Esto es lo que creó el derecho italiano en materia administrativa con el nombre de *interesse legittimo*, –interés legítimo– y que consiste en algo semejante al que se llama en el *common law* como *injury in fact*, que es el tener un agravio de hecho, pero no arbitrario sino legítimo, para poder reclamarlo en beneficio no sólo personal sino también de otras personas o situaciones. Por cierto, me parece más correcta la expresión italiana que la estadounidense por su claridad. El interés legítimo protege a una persona en cuanto también está protegiendo el interés público [...] existe por último, la legitimación colectiva, que no se funda ni en el interés legítimo ni en el jurídico, porque éstos se apoyan todavía fundamentalmente en un derecho

¹⁷⁰ GIDI, Antonio, “Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, en GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Op. Cit.*, nota 168, p. 35.

subjetivo y en las nociones de propiedad y posesión. Este tipo de legitimación protege intereses colectivos, ya sea difusos como los del ambiente o colectivos o individuales homogéneos –utilizando la expresión del derecho brasileño– como cuando varias personas se ven lesionadas en un accidente de aviación o sufren un agravio por una causa común, por ejemplo, de discriminación étnica o sexual. En este tercer caso las asociaciones privadas tienen plena legitimación para actuar en juicio, aunque, también una persona individual o una entidad pública. Esta legitimación colectiva no existe en México ni en general en los sistemas de derecho civil europeo.

La legitimación colectiva es la base de las llamadas *class actions* en el common law y ha hecho posible el enorme activismo, sobre todo en la protección del ambiente, de asociaciones privadas como el *Greenpeace*, que incluso ha intervenido en el Pacífico Sur contra los experimentos nucleares de Francia. Este activismo supranacional no parece ser –según pienso– recomendable, pues pueden entrar en conflicto las ONG entre sí y violan fronteras de países extranjeros.¹⁷¹

En mérito de las anteriores consideraciones, mediante el interés legítimo, el demandante del amparo se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o de grupo; por lo que, para que se dé un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación alegada, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Así lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la Jurisprudencia P./J. 50/2014, al resolver la

¹⁷¹ CABRERA ACEVEDO, Lucio, “La legitimación para actuar en juicio de las asociaciones privadas en México, especialmente en materia ambiental”, en GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Op. Cit.*, nota 168, pp. 556 y 557.

contradicción de tesis 111/2013, derivada del criterio sustentado por la Primera Sala de dicho Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 366/2012, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de esa Corte, al resolver los amparos en revisión 553/2012, 684/2012 y 29/2013, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Décima Época, localizable en la página 60, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, que señala:

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino

resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.

Por otra parte, Luciano Silva Ramírez sostiene que:

Por lo que hace a la figura interés legítimo en comento, esencialmente tiene el objeto de tutelar mediante el amparo los llamados derechos humanos de la tercera generación también denominados como derechos colectivos o difusos, porque atañen a todos, y no necesariamente su afectación producirá un daño, un perjuicio de manera directa en las personas, verbigracia los derechos del medio ambiente, los derechos de consumidores [...] sin embargo, hay que reflexionar si esos derechos colectivos que requieren de tutela rápida e inmediata se lograrían

proteger mediante un juicio constitucional [...] cuyo trámite es tardado, costoso, estimamos que resultaría contraproducente por la tardanza en el trámite del juicio de garantías, desde la presentación de la demanda, hasta que se dicte sentencia ejecutoria lleva un buen tiempo y en ese lapso quizá esos derechos ya se extinguieron, como sería el caso de preservar el medio ambiente [...] además, debe considerarse que el Amparo es un mecanismo de control de la constitucionalidad del poder público cuando viola garantías individuales con normas o cualquier acto de autoridad, cuestión esta que no toman en cuenta los hacedores de la reforma, porque caen en el error de considerar al Juicio de amparo como un medio de defensa más, de verlo en su aspecto meramente procesal, sin considerar su naturaleza genuinamente constitucional, de mecanismo de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder cuando este se sale del marco de la Constitución y viola las garantías constitucionales de los gobernados; por lo que la reforma en cuestión, además de falta de técnica jurídica, también desnaturaliza nuestro juicio de amparo en convertirlo en un simple medio de defensa más; la solución, para la tutela de los derechos colectivos debe ser menos complicada, rápida y eficaz con otros medios que pueden contemplarse en las leyes secundarias de la materia, como ocurre en otros países, como en Estados Unidos, que para ello tienen las llamadas acciones colectivas o de clase [Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimientos Civiles, Estados Unidos]; máxime, que esos derechos ya están tutelados en el artículo 28 constitucional, párrafos 2º y 3º, que protege los derechos de los consumidores, y recientemente se adicionó un párrafo tercero al artículo 17 constitucional en el que se faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes que regulen las acciones colectivas, a mayor abundamiento, que dichos derechos ya están protegidos mediante los recursos o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio ante las autoridades competentes para ello y contra la resolución definitiva que les recaiga procederá el amparo.¹⁷²

En efecto, tal y como lo señala el catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la modificación al texto de la Ley Fundamental, el interés legítimo parece reducir al juicio de amparo a un medio de defensa más,

¹⁷² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, pp. 80-82.

pues el legislador ordinario pierde vista que la naturaleza del amparo es netamente constitucional, en tanto que procede en contra de actos y omisiones autoritarios o normas generales que transgredan derechos fundamentales de los gobernados pues, si los derechos colectivos referidos ya están protegidos mediante las normas secundarias de la materia, máxime de las acciones colectivas que se encuentran actualmente reguladas en los artículos 578 al 626, del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁷³ su inserción deviene innecesaria.

Por otro lado, si bien el interés legítimo amplía la legitimación activa del quejoso en el juicio constitucional, lo cierto es que deviene contradictoria la reforma de mérito, en la inteligencia de que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada y, si una persona insta el juicio constitucional, aduciendo tener un interés legítimo, por su especial situación frente al orden jurídico, esto es, no resiente en su esfera de derechos una afectación de manera personal y directa, resulta evidente que se transgreden los aludidos principios rectores del juicio de derechos fundamentales. Lo que demuestra la falta de técnica y prestancia jurídica al momento de elaborar la reforma constitucional de mérito.

En suma, se estima que la reforma constitucional materia de esta investigación, respecto del interés legítimo, conculca el principio de relatividad de las sentencias de amparo, dado que el mismo subsiste, no obstante la inclusión a la Constitución Federal y, por ende, a ley reglamentaria, de la figura denominada declaratoria general de inconstitucionalidad ¿pues, en tratándose de un juicio de amparo iniciado de manera colectiva, la sentencia estimatoria tendrá efectos *erga omnes* o serán relativos?

Al respecto, conviene citar la opinión de los académicos Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, en la obra *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, al afirmar que:

¹⁷³ Véanse los citados preceptos legales.

La subsistencia de la relatividad de las sentencias de amparo parece obstaculizar la eficacia del “amparo colectivo”, aunque pensamos que los problemas que tendría su procedencia podrán superarse con algunos esfuerzos interpretativos, “[sin] perderse de vista que hay que privilegiar en todo momento el principio *pro actione*” (ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Comentario al artículo 107 constitucional”, en Cámara de Diputados, *derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Congreso de la Unión-SCJN-TEPJF-IFE, 2012, t. V, p. 520.) [...] fuera del punto mencionado, quedan cuestiones a resolver sobre la “relatividad” de las de amparo en casos acerca de intereses difusos colectivos: ¿habrá una “cosa juzgada *secundum eventum litis*”? Si así fuera, la sentencia estimatoria tendría efectos *erga omnes* vinculantes para los interesados que no participaron en el proceso – ¿cómo no podría tenerlos?–; pero los mismos serían sólo *inter partes* si fuera desestimatoria, pues de lo contrario a dichos sujetos se les dejaría en indefensión y quizás a merced de la mala o dolosa actuación de quienes sí intervinieron. O bajo la idea de que así se promoverían la “conducta procesal leal” y la sencillez del proceso, ¿permitiría la presencia del Ministerio Público de la Federación los efectos generales de la sentencia desestimatoria?

Según esto, determinar si hay o no interés legítimo, es sólo el primero de los problemas que enfrentaremos.¹⁷⁴

En tal tenor, resulta oportuno invocar el contenido del artículo 604 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su numeral 2º, segundo párrafo, que señala:

ARTICULO 604.- *En acciones difusas el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas.*

Si no fuere posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad. En su caso, la cantidad resultante se destinará al Fondo a que se refiere el Capítulo XI de este Título.

¹⁷⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, pp. 44 y45.

En el mismo sentido, opina Eduardo Ferrer, en la obra *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, tomando en consideración que en ese momento se encontraba el “Proyecto de Nueva Ley de Amparo (2001)”; al respecto, sostiene:

En caso de que prospere el proyecto de ley, con dicho interés legítimo se puede proteger a través del amparo los intereses colectivos o de grupo, como por ejemplo, por lesiones o ataques al medio ambiente; lesiones a los consumidores de un determinado producto; lesiones al patrimonio artístico o cultural; o a la imagen urbanística; ataques a las minorías étnicas y nacionales; discriminación sexual y religiosa, etc., que en numerosas ocasiones derivan de un acto de la administración pública. Sin embargo, ante la falta de tradición jurídica en nuestro país y para evitar incertidumbre interpretativa, sería preferible que la propia ley precisara los alcances de este nuevo interés y estableciera los lineamientos de quién o quiénes estarían legitimados para representarlos –el individuo, las asociaciones civiles nacionales o internacionales, el grupo afectado, las instituciones públicas (Comisiones de Derechos Humanos, Procuraduría del Consumidor, Ministerio Público, etc.)– [...] el silencio del anteproyecto también se hace notar en los efectos que pueden tener las sentencias estimatorias de amparo tratándose de estos intereses difusos y colectivos. Si bien se incorpora la *declaratoria general de inconstitucionalidad* en el sector que tradicionalmente se ha denominado de amparo contra leyes (que tanto ha insistido un sector de la doctrina mexicana), sólo procederá por reiteración de criterios, cuando se establezca jurisprudencia por la Suprema Corte –que se reduce de 5 a 3 ejecutorias–, lo que propicia que en casos aislados sólo se protegerá al promovente del amparo y no a todo el grupo o categoría afectada, lo que rompe con su esencia y finalidad. Tal vez no se previó debido a que en realidad con el fallo protector implícitamente se estará protegiendo a todo el grupo afectado, al dejar sin efectos el acto de autoridad.

Quedan también otros cabos sueltos en el anteproyecto, como a) la debida articulación con la jurisdicción contenciosa administrativa. ¿Es necesario agotarla antes de acudir al amparo? O a pesar de la existencia, en su caso, de recursos específicos ordinarios, ¿se podrá acceder al amparo sin agotarlos, constituyendo una excepción al principio de definitividad?; y b) ¿Cuál sería la vía apropiada para

el cobro de los daños y perjuicios ocasionados en el caso de intereses colectivos y difusos? En este último supuesto, ¿será conveniente crear una acción específica en los códigos de procedimientos civiles o abrir un incidente posterior en el amparo para la reparación de los daños individualmente sufridos?¹⁷⁵

Como puede verse, el interés legítimo promete bastante con su inclusión en el sistema jurídico mexicano a través de la reforma constitucional de 2011 en materia de juicio de amparo; sin embargo, todavía queda mucho que hacer en la labor jurisdiccional, con la substanciación y resolución de diversos juicios constitucionales y con la interpretación que en los mismos hagan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, fijando el contenido, los efectos y alcances de dicha figura. Por lo que el Poder Reformador de la Constitución debió prever tales circunstancias en la modificación fundamental en análisis.

4.4.3 La declaratoria general de inconstitucionalidad

En el capítulo anterior, se comentó brevemente en qué consiste esta novedosa figura jurídica plasmada en el actual artículo 107, fracción II, de la Constitución General de la República¹⁷⁶ y que esencialmente implica que los efectos de las sentencias concesorias de la protección constitucional serán *erga omnes*, esto es, que tendrán efectos generales y no relativos (de acuerdo al principio rector del juicio de amparo de “relatividad de las sentencias”), beneficiando a la colectividad, aun cuando los miembros de ésta no hayan promovido el medio de control, y no sólo a quienes sí ejercitaron la acción de amparo, en ciertos casos, desde luego.

Así, del contenido del precepto legal en cita se advierte que la declaratoria general de inconstitucionalidad podrá ser decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición del Pleno o de alguna de las Salas que la integran, en tratándose de juicios de amparo indirecto en revisión, cuando se

¹⁷⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Juicio de amparo mexicano y Anteproyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (a propósito del interés legítimo), en GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Op. Cit.*, nota 168, pp. 551 y 552.

¹⁷⁶ Véase el punto 3.3.2 de este trabajo.

resuelva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria por segunda vez consecutiva cuando, el Tribunal Pleno o alguna de las Salas del Máximo Interpretador de la Constitución Federal, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, hayan emitido jurisprudencia por reiteración de criterios, en la cual determine la inconstitucionalidad de dicha norma general. Posteriormente, se le notificará de ello al órgano emisor de dicha norma y hecho que sea, transcurridos noventa días sin que sea superado el problema de inconstitucionalidad (o sea, sin que se modifique o derogue, según el caso, la norma declarada contraria a la Norma Suprema), la Corte procederá a hacer la declaratoria general respectiva, en la cual se fijarán sus *alcances y condiciones*, requiriéndose para su aprobación de por lo menos ocho votos; declaratoria que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que se difundió la norma inconstitucional.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 233 de la Ley de Amparo, los Plenos de Circuito¹⁷⁷ podrán solicitar el trámite de dicho procedimiento, cuando dentro de sus circuitos se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión que declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Ahora bien, es pertinente mencionar que, en virtud de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de amparo (4 de octubre de 2011) y sin que hasta ese momento se hubiesen expedido las normas reglamentarias respectivas (nueva Ley de Amparo) y, por tanto, sin que existiere una regulación específica del procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 11/2011, el cual estableció dicho procedimiento y rigió la declaratoria de mérito, cuya vigencia perduró, en lo conducente, en

¹⁷⁷ Son los órganos del Poder Judicial de la Federación creados con la finalidad de aminorar el rezago de los asuntos de contradicción de tesis en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pueden emitir criterios sobre constitucionalidad o convencionalidad, esto es, establecer jurisprudencia sobre si una norma general contraviene la Constitución General de la República o la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; se componen por los Presidentes de los Tribunales Colegiados de un Circuito y se integran por especialización. Sin embargo, más que un avance con la creación de estos órganos, se da un paso atrás en la impartición de justicia, pues con ellos se acrecienta la carga de trabajo en los Tribunales Colegiados, así como en la misma Corte.

términos de su artículo Segundo Transitorio¹⁷⁸ y acorde al diverso Transitorio Noveno de la nueva Ley de Amparo.¹⁷⁹

Posteriormente, mediante Decreto publicado el dos de abril de dos mil trece en el *Diario Oficial de la Federación*, se expidió la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, el cual entró en vigor el día siguiente al de su publicación y, por virtud del Transitorio Segundo de esa legislación, se abrogó la anterior Ley de la materia, publicada en dicho medio oficial de difusión el 10 de enero de 1936.

En virtud de lo anterior, la Corte emitió el diverso Acuerdo General plenario 15/2013 –que derogó al anterior y que sigue vigente–, a través del cual se pretende pormenorizar, al igual que el que le antecede, las cuestiones y detalles técnicos no contemplados en la Constitución Federal ni en la ley reglamentaria de la materia, respecto al procedimiento previo a la declaratoria general de inconstitucionalidad, “sin regular los aspectos que por mandato constitucional se reservaron al legislador”, como señala la parte final de su considerando Segundo; sin embargo, la justificación constitucional del Alto Tribunal para emitir los mencionados acuerdos generales plenarios, además de la fundamentación y de su facultad legal para pronunciarlos reposa, como lo señala el Considerando Quinto del Acuerdo General 11/2011 de 4 de octubre de dicho año, en el hecho de que, atendiendo a lo señalado en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, vigente a partir del 11 de junio de 2011, conforme al cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre otros, los de igualdad y acceso efectivo a la justicia, lo que implica, incluso, fijar el alcance de toda disposición general favoreciendo la tutela de esas prerrogativas

¹⁷⁸ “(...) SEGUNDO. El presente Acuerdo General podrá ser modificado, en lo conducente, con motivo de la emisión del Decreto del Congreso de la Unión en virtud del cual expida la legislación que reglamente los párrafos segundo a cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁷⁹ “(...) NOVENO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito de sus respectivas competencias podrán dictar las medidas necesarias para lograr el efectivo e inmediato cumplimiento de la presente Ley.”

fundamentales, dicho Alto Tribunal estima que al interpretar lo previsto en los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, debe arribarse a una conclusión que permita la mayor tutela de esos derechos fundamentales.

Cabe mencionar que la declaratoria general de trato, además de su fundamento constitucional en el mencionado artículo 107, fracción II, encuentra su regulación, por lo que atañe a su procedencia, trámite y resolución, en el Capítulo VI del Título Cuarto, concretamente en los artículos 231 a 235 de la actual ley reglamentaria.

No obstante lo anterior, es preciso indicar que la reforma en cuestión adolece de prestancia y falta de técnica jurídica, resultando además incongruente en unas partes y contradictoria en otras, de conformidad con las consideraciones siguientes.

Primeramente, resulta oportuno indicar que la declaración de inconstitucionalidad de leyes con efectos *erga omnes* o los efectos generales en las sentencias no nos eran desconocidos, pues aquellos hallan su fundamento en los diversos medios de control constitucional establecidos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, relativas a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad, respectivamente, así como en su correspondiente ley reglamentaria, ya comentados en capítulos anteriores,¹⁸⁰ en cuyos casos, para que se dé la invalidez de una norma y, por tanto, los efectos sean oponibles a todos, la votación para que sea aprobada la resolución respectiva, en uno o en otro caso, es calificada, esto es, de ocho votos, como acontece en la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Lo cual es desafortunado, en la medida en que es sumamente difícil obtener el consenso de la gran mayoría en un cuerpo colegiado, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁸⁰ Véase el punto 2.2.2.2.1 de este trabajo.

Pues, partiendo de la premisa de que el concepto de “mayoría” está intrínsecamente vinculado a la democracia y que lo ideal sería que para la toma de decisiones colectivas todos estuvieran de acuerdo en un curso de acción, lo cierto es que ello es muy poco frecuente, por lo que debe confiarse en el criterio del mayor número de miembros del conjunto que opinen en el mismo sentido. Así, la *mayoría calificada* –expresa el notable jurista y politólogo Eduardo Andrade Sánchez– es la que exige una cantidad de votos superior a la mayoría absoluta, que implica obtener más de la mitad de los votos posibles; generalmente se expresa en fracciones, como 2/3, 3/4, 3/5 o alguna otra que signifique un número superior de votos que el representado por más de la mitad de ellos.¹⁸¹

En esa tesitura, al establecerse en el texto constitucional dentro del procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad la mayoría calificada de “cuando menos ocho votos” para su aprobación, bien pudiera decirse que el Poder Legislativo limitó, en cierta medida, a su homólogo Judicial, concretamente a la Corte, en tanto que a ésta se le restringe el ejercicio de sus funciones como un verdadero tribunal constitucional –aunque sea de *facto* y no de *jure*–. Lo cual, como corolario, atenta contra el principio de división de poderes.

Ello, en la inteligencia de que es el Alto Tribunal el máximo intérprete de la Constitución General de la República, dado que mediante sus ejecutorias y jurisprudencias le corresponde, en última instancia, interpretarla.

A este respecto, es prolijo citar lo que estima el distinguido jurista y constitucionalista Enrique Carpizo, en materia de interpretación jurídica, en general e interpretación constitucional, en lo particular, pues señala:

En México, como es sabido, la carta magna se ha interpretado, salvo muy contados casos, a la luz de una teoría clásica de la interpretación jurídica. Situación que obedece a una serie de tendencias, estrictamente positivistas, que

¹⁸¹ Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Op. Cit.*, nota 26, pp. 185-186.

no toman en cuenta algunos de los inconvenientes a que conlleva la aplicación, lisa y llana, del método tradicional de la interpretación jurídica al campo del derecho constitucional.

Algunos de los obstáculos a los que nos referimos, principalmente repercuten en el ámbito de protección eficaz de los derechos fundamentales o humanos, lo que a su vez desnaturaliza una de las funciones más importantes de un verdadero tribunal constitucional: el empleo de herramientas metodológicas –diversas a las utilizadas por un órgano judicial de legalidad– que permitan el adecuado entendimiento de los derechos y libertades del ser humano.

[...]

Al respecto, si bien existen dudas acerca de por qué la interpretación de la Constitución y la declaración de inconstitucionalidad de una norma se reservan a un órgano que directamente no representa la voluntad del pueblo, nosotros asumimos dos razones tendentes a disiparlas. La primera consiste en que el pueblo, en ejercicio de una democracia federal y representativa, decidió que la interpretación de la Constitución por parte del Legislativo sólo pudiera aceptarse mediante la expedición de normas o reformas que en concordancia con la Constitución y con los criterios de interpretación estime pertinentes para mantener el equilibrio y el bienestar social del país. La segunda radica en que también decidió someter la inconstitucionalidad de las normas a un control constitucional integrado por jueces capaces, cuya apreciación, de los hechos e interpretación de las normas sea imparcial, objetiva y con base en elementos hermenéuticos diferentes a los comúnmente utilizados por personajes activos de la vida política.¹⁸²

En el mismo sentido, el doctor Eduardo Andrade afirma que:

El Congreso está facultado para aclarar el sentido de una disposición legal y esto supone un posible choque con las facultades interpretativas de la Constitución, que con la evolución de nuestra Norma Suprema se han concedido a la Suprema Corte, en su condición de Tribunal Constitucional. No deja de abrir campos

¹⁸² CARPIZO, Enrique, *Derechos Fundamentales. Interpretación constitucional. La Corte y los derechos.*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009, pp. 11 y 40.

atractivos esta atribución para un posible intercambio de posiciones entre el Legislativo y el Judicial. Aquél podría contradecir una interpretación judicial, incluso si se tratara de una jurisprudencia que en muchos caso puede provenir de los Tribunales Colegiados cuyo nivel es inferior al de la Suprema Corte, mediante un decreto interpretativo que obligara a un pronunciamiento definitivo por parte de dicha Corte. Ciertamente, en nuestro actual sistema constitucional ésta seguiría teniendo la última palabra, pero el Congreso podría poner ante el tapete de la opinión pública su posición jurídica, exponiendo sus razones de modo que la Corte tuviera que analizar y soportar el criterio interpretativo del Poder Judicial.¹⁸³

No obstante lo anterior, existen diferencias entre los referidos medios de control constitucional y el amparo, en tratándose del tema en cuestión, o sea, de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Pues, mientras la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son promovidos por autoridades de los poderes públicos u órganos del Estado (legitimados activamente), el juicio de amparo se encuentra a disposición de los gobernados; además, la invalidez a que se refiere la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional deriva de los procedimientos que instan precisamente dichos poderes o autoridades estatales, en tanto que la declaratoria general de inconstitucionalidad sólo puede emanar de la inconstitucionalidad que de una norma general se haga por juicios de amparo indirecto resueltos en revisión o mediante la integración de jurisprudencia por reiteración; asimismo, tanto en la controversia constitucional como en la acción abstracta de inconstitucionalidad se deberá suplir la deficiencia de la queja, no obstante, en dicha declaratoria no opera esta figura.

Ahora bien, existe una confusión con el reformado párrafo segundo de la fracción II del 107 constitucional, en la inteligencia de que el legislador ordinario no precisó los efectos para los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación le informará a la autoridad emisora de la norma declarada inconstitucional, en

¹⁸³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Op. Cit.*, nota 26, p. 271.

virtud de jurisprudencia por reiteración que establezca la inconstitucionalidad de una norma general, derivada de juicios de amparo indirecto resueltos en revisión, por los cuales ya se haya declarado por segunda ocasión consecutiva que dicha norma general es contraria a la Constitución.

En efecto, el referido párrafo únicamente señala que cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora; sin embargo, es hasta el tercer párrafo cuando, de manera reiterativa, aunque quizá un tanto más “precisa”, establece que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, dicho Alto Tribunal *lo notificará a la autoridad emisora*. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

No obstante, la referida fracción no señala los efectos para los cuales la Corte notificará a la autoridad emisora de la norma declarada contraria a la Ley Fundamental, en tratándose de dos amparos en revisión resueltos en forma consecutiva, esto es, que al tratarse de dos resoluciones no prevé con qué objeto o para qué fin dicho Alto Tribunal hará del conocimiento a la autoridad que emitió esa norma que atenta contra la Ley Fundamental. Lo que deja lugar a dudas y a confusiones, máxime del estado de inseguridad jurídica a los gobernados.

De lo anterior se destaca, además, la carente técnica legislativa empleada por el poder reformador de la Constitución, pues el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, al señalar que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general (no tributaria), el Máximo Tribunal del país lo notificará a la autoridad emisora de esa norma.

Empero, al referirse a esos “órganos” del Poder Judicial de la Federación, se pueden incluir a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Plenos de Circuito; sin embargo, la facultad de emitir jurisprudencia por la que se declare la inconstitucionalidad de normas generales corresponde únicamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En suma, si la reforma en cuestión adopta la declaratoria general de inconstitucionalidad vía jurisprudencia por reiteración de criterios derivada de juicios de amparo indirecto resueltos en revisión, bien pudiera parecer que a la jurisprudencia se le están otorgando efectos generales, al inaplicar una ley o expulsarla del sistema jurídico; sin embargo, la jurisprudencia no es la ley, sino la interpretación que de ella hacen los Tribunales de la Federación, cuando se encuentre un vacío o laguna legal que deba ser subsanado para la mejor resolución de un caso concreto.

Al efecto, es pertinente hacer remembranza que las sentencias de amparo no declaraban la inconstitucionalidad de las “leyes”, porque en los primeros tiempos de este proceso ello pudo tomarse como su *expulsión* del ordenamiento a partir de *una sola sentencia* y producir graves conflictos políticos;¹⁸⁴ en la inteligencia de que se estarían invadiendo atribuciones o causando un conflicto competencial entre dos Poderes federales, el judicial y el legislativo. Pues podría interpretarse que a través de la función jurisdiccional, al inaplicarse una ley contraria a la Ley Fundamental, se estarían ejerciendo facultades legislativas, lo cual atenta contra el principio constitucional federalista de división de poderes.¹⁸⁵

El doctor Luciano Silva, a este particular, refiere que:

¹⁸⁴ Véase el punto 3.3.2 de la presente investigación.

¹⁸⁵ Doctrina que fue creada por Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, quien abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya finalidad era que el poder frenara al poder; es decir, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola corporación, lo que genera el despotismo: *Cfr.* La división de Poderes, en *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, 2ª reimpresión, México, SCJN, Serie 2, 2011, p. 22.

[...] tal parece que el Poder Judicial estaría arrogándose facultades legislativas, al estar derogando leyes, facultad que sólo le compete al Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 72 constitucional. Por lo que para que el poder Judicial invada la competencia del Legislativo la reforma debió expresar que la declaratoria general de inconstitucionalidad se enviaría al Congreso, a las legislaturas de los Estados o Asamblea Legislativa del D.F. para que conforme al citado artículo 72 inciso f) y los correlativos de las constituciones de los Estados y del Estatuto de Gobierno del D.F. procedan a derogar el ordenamiento declarado inconstitucional y expidan uno nuevo siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente, así como al presidente de la república, ejecutivos locales y del Distrito Federal tratándose de reglamentos... [sic]¹⁸⁶

Por otro parte, en el segundo párrafo de la pluricitada fracción II del 107 constitucional, respecto al trámite y resolución de la declaratoria general de inconstitucionalidad, la Constitución no es muy específica con el procedimiento, pues no precisa cuáles serán esos “alcances y condiciones” que se fijarán en dicha declaración, en la medida que remite a la ley reglamentaria, esto es, a la (nueva) Ley de Amparo, máxime que ésta tampoco los contemple o detalle, sino que fue necesario –como ya se dijo– que el Alto Tribunal emitiera un acuerdo general plenario a fin de “establecer” el procedimiento a seguir en torno a la declaratoria de mérito, el cual, a juicio del sustentante, es celoso de su cometido.

El jurista y catedrático de nuestra Máxima Casa de Estudios, Luciano Silva Ramírez, a este respecto sostiene que la reforma:

[...] al referir alcances y “condiciones” confunde los alcances con los efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad, independientemente de que éstos deban precisarse en la Constitución, en la ley secundaria y no en la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la sentencia misma, debiéndose expresar si los alcances generales serán oponibles a todos los poderes públicos constituidos y a cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; en cuanto a los efectos, no “condiciones” como erróneamente y falta de técnica jurídica refiere, no dice si la declaratoria general de inconstitucionalidad tendrá efectos de manera total o

¹⁸⁶ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 85.

parcial respecto del ordenamiento declarado inconstitucional; si tiene efectos *ipso facto* o *ipso iure*, *ex tunc* o *ex nunc*; máxime que el orden constitucional no está sujeto a condición alguna, debe observarse escrupulosamente, no depende de apreciaciones subjetivas, a condicionante alguna.¹⁸⁷

En ese sentido, la analizada modificación al texto fundamental es imprecisa y carente de técnica jurídica, pues los alcances y condiciones se pudieran confundir con los *efectos* de la declaración general de invalidez respectiva. Ello, en el entendido de que la Constitución remite a la Ley de Amparo, a efecto de que ésta contemple los alcances y condiciones de la declaración de mérito, y si bien es cierto que la ley reglamentaria señala en su numeral 234 que la declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, que será obligatoria, que tendrá efectos generales y que establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como los alcances y las condiciones de dicha declaratoria de inconstitucionalidad, no menos verídico resulta ser que con ello, en realidad no se fijan con precisión esos “alcances y condiciones”, sino que es la ley de la materia la que prevé, de forma incongruente además, que la declaratoria por sí misma contendrá sus alcances y condiciones; máxime que el acuerdo general plenario 15/2013 de la Corte tampoco los precisa.

Además, como bien señala el constitucionalista mexicano, la reforma en cuestión nada menciona respecto de los tratados internacionales, máxime que, como ya se ha dicho, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos son normas constitucionales, pues integran el llamado *bloque de constitucionalidad* y, por ende, pertenecen a la Ley Suprema de la Unión.

Bajo ese tenor, si la reforma de trato aduce ampliar el ámbito de protección de los derechos fundamentales de las personas, al introducir esta figura en la institución del amparo, dista mucho de lo que promete.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 84-85.

Por otro lado, el nuevo texto constitucional es un tanto cuanto contradictorio, incongruente y confuso, pues, el párrafo primero de la multicitada fracción II del 107 constitucional, consagra la “fórmula Otero”, mientras que en los párrafos segundo y tercero se prevé la declaración general de inconstitucionalidad y se establece de forma genérica el procedimiento a seguir por parte del más Alto Tribunal del país, a efecto de hacer la declaratoria correspondiente. Aunado a ello, el cuarto párrafo establece que lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable en materia tributaria.

Al respecto, es dable conmemorar que la relatividad de los efectos de las sentencias estimatorias se encuentra contenida desde el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, concretamente en su artículo 25,¹⁸⁸ siendo este postulado fundamental uno de los más importantes del juicio de amparo; pues, a través de él, desde sus inicios se le ha caracterizado como la institución (jurídica) más arraigada en nuestro país y, en suma, como paradigma a nivel supra e internacional.

En esa tesitura, la eliminación de la sección del principio de la relatividad de las sentencias de amparo, en torno a que dichos fallos sólo se ocuparán de los quejosos que hubiesen solicitado la protección federal, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda, “sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare”, hace loable la introducción de la figura de trato; además, con las sutiles transiciones que reitera y precisa el artículo 273 de la nueva Ley de Amparo.

Al respecto, sostienen Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil:

Podemos decir que dicha fórmula constaba de dos partes. En primer término, la correspondiente a la “limitación” de los efectos de la sentencia al “caso particular”, que corresponde al “especial” del que hoy hablan la Constitución y la ley; ya consignada en el artículo 62, fracción I, de la Constitución yucateca de 1841 – pero con menor precisión–, y que al cabo sufrió alteraciones aunque no

¹⁸⁸ Véase el punto 1.3 de esta monografía.

esenciales. Y en segundo, la interdicción explícita de dar efectos *erga omnes* a dichas sentencias, contenida en la expresión “sin hacer una declaración *general* sobre la ley o acto”.¹⁸⁹

En ese sentido, la también denominada *fórmula Otero* subsiste en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, sin embargo, como ya se ha indicado, los párrafos segundo y tercero aluden a la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual es confuso y más aún contradictorio, en tanto que el cuarto párrafo establece la inaplicación de dicha declaratoria en tratándose de normas generales en materia tributaria.

Por lo cual, bien podría decirse que la declaratoria general de inconstitucionalidad constituye una “excepción” al principio de relatividad de las sentencias, en tanto que no puede ser considerado un principio rector del juicio de amparo por sí mismo, pues en la composición actual de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal se prevén dos posibilidades, una, en cuanto a la relatividad de los efectos de las sentencias constitucionales, como regla general y, dos, los efectos *erga omnes*, en casos específicos, de dichos fallos, como excepción.

Así pues, se puede colegir que permanece intocado el principio de relatividad de las sentencias de amparo pero también se introduce la declaratoria general de inconstitucionalidad, aunque ésta no sea aplicable en tratándose de amparo contra normas generales fiscales. Lo cual resulta desafortunado para la mayoría de las personas que habiten el territorio nacional, pues no cualquiera puede acudir con un abogado a impugnar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal, pues, como señala el doctor Luciano Silva, es precisamente en la materia tributaria en donde se ven más afectados los derechos fundamentales de los gobernados, y que en muchos de los casos no pueden acceder al amparo por su alto costo, por sus tecnicismos y complejidad que requieren de abogados especialistas en la materia;¹⁹⁰ asimismo, no cualquier persona podrá ser

¹⁸⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 46.

¹⁹⁰ *Cfr.* SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 84.

beneficiada por la declaratoria general que se haga de una norma general declarada inconstitucional, pues, máxime de la inaplicación en materia tributaria referida, la reforma constitucional contiene varios obstáculos o “candados” que hacen poco probable su alcance.

Por tanto, la modificación al texto fundamental es incongruente y cae en contradicción al mantenerse, por un lado, la fórmula Otero; por otro, en permitir que las sentencias de amparo en revisión contra normas generales declaradas contrarias a la Constitución, tengan efectos generales y, finalmente, que esto último no es aplicable cuando se trate de normas generales en materia tributaria.

Empero, primeramente es pertinente precisar qué debe entenderse por normas generales en “materia tributaria”; al respecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, pareciera que ley o norma tributaria es toda aquella que forme parte de la legislación de contenido fiscal, esto es, leyes, reglamentos, circulares, misceláneas fiscales, etcétera.

En tal virtud, la modificación fundamental de trato es contradictoria, en tanto que la declaratoria general de inconstitucionalidad es inaplicable en normas generales en materia tributaria, cuya inconstitucionalidad se impugne en amparo; además, dicha porción normativa deviene en incongruente, en la medida en que es una norma general y se le excluye de la posibilidad de la declaratoria.

Con lo cual se puede deducir asimismo, que mediante el anteriormente denominado amparo contra leyes, en materia tributaria, cuando uno o más quejosos lo promuevan en contra de normas generales en dicha materia, cuya protección federal otorgada será para el efecto de que dicha norma declarada inconstitucional no se les aplique en lo futuro –como ha venido sucediendo desde un inicio– (efectos relativos) y, por tanto, como ya es bien sabido, las demás personas no podrán ser sujetos del beneficio de la sentencia estimatoria. Lo mismo sucederá cuando si se trata de los efectos *erga omnes* decretados en una declaratoria general de inconstitucionalidad, pues ante la inaplicación de esta figura en la materia tributaria, sólo podrán operar dichos efectos en tratándose

de cualquier norma general declarada contraria a la Constitución Federal, siempre y cuando no sea tributaria.

Al respecto, opinan los ilustres juristas Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

La aplicación exclusiva de los efectos particulares en la impugnación de norma generales infringe uno de los principios básicos del Estado democrático de derecho, que se apoya en el principio de la *igualdad de los gobernados ante la ley*, el que se vulnera con la subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por la SCJN. Si bien algunas personas o entidades que cuentan con recursos económicos pueden acudir al asesoramiento de abogados distinguidos para que interpongan oportunamente la demanda de amparo respectiva, el resto de la población, que es el más numeroso, no cuenta con ese asesoramiento, por lo que está obligada a cumplir con el ordenamiento contrario a la car[t]a federal.¹⁹¹

En el mismo sentido, sostienen los connotados constitucionalistas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil:

El tema difícil en relación con la declaratoria general de inconstitucionalidad es la inaplicabilidad de sus disposiciones a la materia tributaria, en la que la Suprema Corte ni siquiera “informaría” al legislador de la irregularidad de sus disposiciones. Habría sido una solución más adecuada para hacer compatibles la tutela de los derechos fundamentales tributarios y la preservación de las finanzas públicas, permitir que el Tribunal Constitucional apele al legislador de manera destacada a fin de que repare por sí mismo la inconstitucionalidad de sus norma fiscales, y establecer un plazo conveniente para que la declaratoria no afecte la planeación financiera del Estado [...]¹⁹²

Lo anterior, quizá conlleve la justificación de que el Estado tiene la imperiosa necesidad de allegarse de recursos, mediante las contribuciones (materia tributaria) que los gobernados como contribuyentes realicen, para

¹⁹¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 296.

¹⁹² FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 50.

sufragar el gasto público, esto es, a fin de satisfacer las necesidades sociales o colectivas; pues, si los efectos generales que se llegaran a fijar en una declaratoria general de inconstitucionalidad pudieran aplicarse en normas generales tributarias declaradas inconstitucionales, el Estado enfrentaría graves conflictos. Empero, ello no explica que el nuevo texto fundamental, en lo conducente, sea contradictorio e incongruente, como ya se apuntó.

En otro orden, las referidas trabas en el procedimiento previo a la declaratoria general de inconstitucionalidad se manifiestan, en primer lugar, en tanto que debe una persona promover un juicio de amparo en la vía indirecta en contra de una norma general que le cause perjuicios y que la sentencia que en el mismo se llegue a dictar le sea desfavorable, para posteriormente interponer un recurso de revisión en su contra; en segundo término, se deben resolver dos recursos de revisión, esto es, el promovido por esa persona y otro, de manera consecutiva, declarándose en ambos la inconstitucionalidad de la misma norma general; como tercer punto, una vez hecho lo anterior, es decir, una vez que el Pleno o las Salas de la Corte determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del Presidente del máximo intérprete de la Constitución General de la República, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes. En suma, dicho Pleno o alguna de las Salas de la Corte deberán establecer jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de dicha norma general no tributaria y, hecho que sea, mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación respectiva, integrar el expediente de la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda¹⁹³; por lo cual, como cuarto punto, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de noventa días¹⁹⁴ sin que se hubiese superado el problema de

¹⁹³ Puntos SEGUNDO y TERCERO del Acuerdo General 15/2013 de fecha 23 de septiembre de 2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad.

¹⁹⁴ Cabe mencionar que en términos del artículo 232 de la Ley de Amparo, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución

inconstitucionalidad de la norma general respectiva (sin que se modifique o derogue) mediante la emisión de una nueva, el Ministro Ponente remitirá a la Secretaría General de Acuerdos de ese Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse en sesión pública; en quinto lugar, dicha sesión se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes;¹⁹⁵ como sexto término, el referido proyecto de resolución deberá ser aprobado por cuando menos ocho votos; como un séptimo punto, al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno de la Corte deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 234 de la Ley de Amparo;¹⁹⁶ finalmente, la mencionada Secretaría realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el diverso órgano oficial en que se hubiese publicado la norma declarada inconstitucional, dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos correspondientes.¹⁹⁷

Como puede verse, el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad es sumamente complicado y tardado, tomando en cuenta que si en un caso se llega a la votación correspondiente y se encuentra próxima a publicarse, por el transcurso de todo ese tiempo, se pudo haber expedido otra norma general que derogue a la anterior declarada contraria a la Constitución Federal en ese procedimiento, por lo que el mismo se declarará sin materia, haciendo obsoleto e impráctico todo lo actuado en el mismo.

Es por las razones expuestas que se considera que la modificación fundamental es incongruente, confusa, contradictoria, compleja y carente de técnica legislativa. Por lo que, se estima, lo ideal hubiese sido que se le otorgara a la Corte una facultad obligatoria de revisión de leyes declaradas

Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o en la Constitución Local, según el caso, si el órgano emisor de la norma es el órgano legislativo federal o local.

¹⁹⁵ Acuerdo General 15/2013, *Op. Cit.*, nota 181, Sexto Punto.

¹⁹⁶ *Ibidem*, Séptimo Punto.

¹⁹⁷ *Ibidem*, Octavo Punto.

inconstitucionales y, en virtud de ello, mediante el procedimiento respectivo, sin tantos formalismos u obstáculos efectuar la declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva. O bien, como de manera atinada afirma Silva Ramírez,¹⁹⁸ hubiese sido más práctico ampliar la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca el más Alto Tribunal sobre la inconstitucionalidad de normas generales, no sólo para los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, federales o locales, como actualmente lo establece el artículo 217 de la nueva Ley de Amparo (artículo 192 de la abrogada ley reglamentaria), sino también para las autoridades administrativas para que desapliquen normas que ya fueron declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia, las que incurrirán en responsabilidad sancionable con las penas establecidas en el Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad cuando no acaten la jurisprudencia.

4.4.4 La jurisprudencia “por sustitución”

Partiendo de la idea, como ya se ha comentado con antelación, de que la jurisprudencia es la interpretación que de la ley hacen los Tribunales Federales cuando ésta contenga una antinomia (jurídica) o contradicción, laguna o vacío legal, y que tiene el carácter de obligatoria según sea el tribunal u órgano que la emita, en relación con los diversos jerárquicamente inferiores; es menester decir que existen formas para integrarla.

De esta forma, resulta conveniente indicar que actualmente la jurisprudencia se rige por lo señalado en el Título Cuarto, denominado “Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, específicamente en los artículos 215 a 230 de la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República. Así, el numeral 215 de dicha Ley señala que la jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

En este sentido, como se ha hecho ya referencia brevemente, la jurisprudencia por reiteración de criterios se establece cuando el pleno o las salas

¹⁹⁸ Cfr. SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, pp. 85-86.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, los Tribunales Colegiados de Circuito, sustenten un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos, en tratándose de la del pleno, cuatro votos, por cuanto hace a la de las salas de dicho Alto Tribunal o votación unánime, respecto de la de los Tribunales Colegiados (artículos 222 a 224, de la Ley de Amparo vigente).

Por otra parte, la jurisprudencia por contradicción de tesis se establece para dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Corte, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia (artículo 225 de la nueva ley reglamentaria).

Ahora, la jurisprudencia por sustitución halla su fundamento genérico en lo dispuesto por el artículo 94, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹⁹ el cual señala que la Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.²⁰⁰

Por su parte, el artículo 230 de la ley de la materia prevé:

Artículo 230. *La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:*

I. Cualquier tribunal colegiado de circuito, previa petición de alguno de sus magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse.

¹⁹⁹ Recientemente reformado con el Decreto promulgatorio de 6 de junio de 2011 materia de este trabajo.

²⁰⁰ Si bien no existe una gran transformación al texto fundamental y mucho menos en los artículos 103 o 107 de la Constitución Federal, lo cierto es que se incluyó este punto en la presente investigación, toda vez que se estimó pertinente, por ser una nueva forma de integrar jurisprudencia, máxime que forma parte del Decreto promulgatorio de 6 de junio de 2011 materia de este trabajo, en el referido artículo 94, décimo párrafo constitucional.

Para que los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran.

II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los magistrados de los tribunales colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

III. Cualquiera de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la sala correspondiente al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en pleno y cuatro en sala.

Cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integraron, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud. Esta resolución se publicará y distribuirá en los términos establecidos en esta Ley.

De lo anterior, se advierte que la jurisprudencia que se haya establecido por reiteración de criterios o por contradicción de tesis, podrá ser sustituida de acuerdo a las reglas establecidas en el numeral invocado, según se trate de las tres hipótesis ahí previstas.

Sin embargo, es preciso señalar que esta “nueva” forma de integrar jurisprudencia ya se encontraba contemplada en la anterior Ley de Amparo,²⁰¹ sólo que no constituía una manera de establecer jurisprudencia. Al respecto, el artículo 194 de la Ley de 1936, señalaba que la jurisprudencia se interrumpía dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronunciara ejecutoria por ocho ministros, si se trataba de la sustentada por el pleno de la Corte o cuatro, si era de una de sus salas, y por unanimidad de votos tratándose de la de un tribunal colegiado, y que para la *modificación* de la jurisprudencia, se observarían las mismas reglas establecidas por esa ley para su formación.

Por lo cual, previo a que se modificara la jurisprudencia debía de haberse interrumpido, esto es, haberse emitido una sentencia estimatoria que ya haya causado ejecutoria y que alcanzara la votación respectiva, según los casos apuntados.

En esa tesitura, la reforma en cuestión cambió la denominación *modificación* por *sustitución* de la jurisprudencia, sólo que ahora la introdujo como forma de integrarla, máxime que ya se encontraba contemplada en una interpretación extensiva por la antigua Ley de Amparo; es decir, que la reforma de trato recoge los criterios de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que la actual figura de la “jurisprudencia por sustitución” no comprende sólo una variación no sustancial del criterio de mérito, sino que puede consistir en un cambio diametral de éste.

Asimismo, con la creación de los Plenos de Circuito, la modificación al texto fundamental introduce la posibilidad de que los Tribunales de Circuito soliciten al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya su jurisprudencia,

²⁰¹ “Artículo 194.- La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación.”

y a la vez faculta a los Plenos de Circuito para que soliciten la sustitución de jurisprudencia del más Alto Tribunal del país.²⁰²

En otro orden, como puede observarse en el invocado 230 de la ley reglamentaria, la votación a que alude cada uno de los tres supuestos de procedencia de la jurisprudencia por sustitución es calificada, lo que resulta un obstáculo más de la reforma en cuestión, que hace sumamente complicado la actualización de esta figura. Pues, en tratándose de jurisprudencia que deba ser sustituida por parte de alguno de los Plenos de Circuito, se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran, verbigracia, el Distrito Federal, que es el Primer Circuito, en el caso de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, existen 18 tribunales, por lo que el Pleno respectivo está compuesto por los 18 presidentes de cada uno de dichos órganos jurisdiccionales colegiados; respecto a la jurisprudencia a sustituir emitida por el pleno o por alguna de las salas del Máximo Tribunal, se deberá alcanzar una votación (calificada) de ocho votos, si es del pleno o de cuatro, si es de alguna de las salas que lo componen.

En suma, de forma confusa la reforma de mérito señala que cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación facultados para solicitar la sustitución de jurisprudencia podrán hacerlo, *previa petición* de alguno de sus integrantes (magistrados de los tribunales de su circuito o ministros de la Corte, que integren pleno o salas), lo que trae consigo una carga más para que se eleve la solicitud de sustitución respectiva, dado que se les suprime a los magistrados del circuito al que pertenezcan o a los ministros del Alto Tribunal, sean de pleno o de salas, sin alguna justificación, la faculta de que en lo individual insten dicha sustitución. Lo que implica que su trámite sea aún más complejo.²⁰³

En ese sentido, la jurisprudencia por sustitución, más que una innovadora figura viene a complicar un poco lo que sucedía con la modificación de la jurisprudencia, máxime que con la creación de los Plenos de Circuito se

²⁰² Cfr. ROMERO VÁZQUEZ, Ricardo (coord.), *Op. Cit.*, nota 79, p. 290.

²⁰³ *Idem.*

acrecentará, en gran medida, el trabajo de los Tribunales Colegiados, como que se verá en su oportunidad. Siendo la modificación fundamental en análisis compleja, en cuanto al trámite respectivo, además de confusa, en ciertas partes y esencialmente ineficaz, como se ha apuntado.

4.4.5 El amparo directo adhesivo

La introducción de esta figura se plasmó en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Federal, que a la letra dispone:

***Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

***I a II.-** (...)*

***III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

***a)** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.*

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

(...)

[Énfasis añadido]

De la anterior transcripción, se aprecia el fundamento del juicio de amparo directo (inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional), que esencialmente procede en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, el cual se substancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, previo agotamiento de los recursos ordinarios por los cuales se puedan modificar o revocar dichas sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio (principio de definitividad). También es denominado uniinstancial, dado que sólo es de una instancia y, por tanto, no tiene recursos, con ciertas salvedades, en tratándose del de revisión, en cuyo caso, conocerá del mismo la Suprema Corte.

Ahora, el párrafo segundo del mencionado inciso a) señala que la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado.

Dicho en otras palabras, quien fue parte en un juicio en primera instancia, que es el tercero interesado en el juicio de amparo directo —cuya sentencia ahí dictada le benefició—, puede adherirse al juicio de amparo directo (principal) que promovió su contraparte en el procedimiento de origen, esto es, a quien le perjudicó el fallo definitivo.

Asimismo, la figura del “amparo directo adhesivo” halla su fundamento legal en el artículo 182 de la Ley de Amparo en vigor, que señala:

Artículo 182. *La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.*

El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y

II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisivo que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del inculpado.

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

La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.

El tribunal colegiado de circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia.

Sin embargo, conviene indicar que la reforma objeto de esta investigación deviene en incongruente, contradictoria e ineficaz. Pues con la figura de trato se desnaturaliza a nuestra máxima institución fundamental, al atentar contra algunos de sus principios rectores; ello, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En primer lugar, es dable señalar que con la introducción de esta novedosa figura se pretende terminar con la casi eterna serie de amparos que promovían los quejosos afectados por la sentencia definitiva que dictaban los órganos

judiciales o jurisdiccionales de segunda instancia, en cumplimiento a las ejecutorias que emitían los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer del juicio de amparo directo, combatiendo y resolviendo todas las cuestiones (procesales) y violaciones que se hubiesen dado en el procedimiento de origen; es decir, que dichos Tribunales Colegiados dictaban sentencias estimatorias, los denominados “amparos para efectos”, por las cuales obligaban a la autoridad responsable (tribunal federal o del fuero común) a dejar insubsistente el fallo definitivo materia del amparo directo (acto reclamado) y, en su lugar, emitieran otro en el que purgaran el vicio de legalidad.

Con lo cual, los quejosos promovían y volvían a promover juicios de amparo directo, mediante la múltiple presentación de las demandas respectivas, en contra de las sentencias definitivas o laudos dictados en cumplimiento a ejecutorias de los colegiados; de ahí lo interminable o la multiplicidad de amparos instados.

Al respecto, sostiene el doctor Silva Ramírez:

[...] este amparo adhesivo no es el medio para tal fin, al contrario acrecentará el trabajo en los Tribunales Colegiados de Circuito, al tener que ventilarse prácticamente dos juicios, el amparo directo principal y el adhesivo, sobre un mismo asunto, los que multiplicados por cada negocio judicial que llegue a dichos tribunales, acarrearán una carga excesiva de trabajo [...] este objetivo de evitar cadenas de amparos sólo se logrará acabando con las sentencias de amparos para efectos, declarando lisa y llanamente la protección federal, sobre todo cuando se enderecen contra sentencias definitivas o laudos por violaciones in judicando.²⁰⁴

En el mismo sentido, señalan Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil:

Como en el amparo directo principal a raíz de la misma reforma del 6 de junio de 2011, en el adhesivo también es preciso que su promovente impugne *todas las violaciones procesales* que le agraven, ya que de lo contrario su futura impugnación será inoperante y tampoco podrá el tribunal hacerla valer mediante suplencia de la queja [...] Sin embargo, tanto en el principal como en el adhesivo,

²⁰⁴ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, pp. 87-88.

debe tomarse en cuenta para un ulterior amparo directo, si hubo posibilidad de estudiar las violaciones procesales que se hacen valer en éste, con el propósito de permitir su estudio al no haber sido analizadas en virtud de los términos y efectos de la resolución de un previo amparo directo.²⁰⁵

En efecto, a juicio del sustentante, la reforma constitucional de marras resulta ineficaz, en tanto que en realidad no se va a terminar con esa cadena de amparos, en el entendido de que, por un lado, van a subsistir dos amparos, el principal y el adhesivo, lo que va a suceder en casi todos los casos, dadas las mayores posibilidades del tercero interesado y adherente al amparo directo de obtener beneficios o un mejor resultado con la resolución que el Tribunal Colegiado llegue a dictar y, por otro, en el supuesto de que el quejoso en una demanda de amparo directo haya planteado sendos conceptos de violación que no fueron objeto de estudio por parte del Tribunal Colegiado, en virtud de los efectos concesorios de la protección constitucional, al declarar fundado el de mayor beneficio y considerar innecesario analizar los diversos, dado que “en nada cambiaría el sentido de esa resolución”, como a menudo suelen hacer mención los juzgadores de amparo en sus fallos, pues ello propiciaría que se promoviera un nuevo juicio de amparo ante la omisión del tribunal. Por lo que no se puede hablar de una verdadera “celeridad procesal”, deviniendo en incongruente dicha modificación fundamental.

Por otra parte, la modificación al texto fundamental en análisis resulta contradictoria e incongruente, en tanto que atenta contra el principio de *agravio personal y directo* y el diverso de *instancia de parte agraviada*, ambos principios rectores del juicio constitucional, desnaturalizando al juicio tutelador por antonomasia de derechos fundamentales.

Pues, si dichos principios residen –como ya se ha dicho– en que sólo podrá promover el juicio de amparo aquél que resienta de forma directa en su

²⁰⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, pp. 54-55; Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, comentario al artículo 107 constitucional, en Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Congreso de la Unión-SCJN-TEPJF-IFE, 2012, t. V, pp. 538-539.

esfera de derechos un agravio, causado por un acto u omisión del poder público, o bien, por una norma general, es evidente que al tercero interesado, es decir, el que obtuvo sentencia favorable en el procedimiento de origen, no le causa afectación alguna la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio reclamado por el quejoso en el amparo directo principal, en tanto que dicha resolución le benefició. Lo cual resulta incongruente.

En este sentido, de igual forma se advierte que la denominación dada a esta figura o procedimiento es errónea, puesto que, desde el punto de vista teleológico que la mencionada reforma pretende, ni es “amparo”, así como tampoco es “adhesivo”. Pues, como ya es sabido, el amparo es un medio de control constitucional que tiene por objeto resolver controversias que se susciten en contra de actos u omisiones autoritarios o normas generales que violen derechos fundamentales de las personas; asimismo, no es adhesivo en la medida en que lo único que puede ser materia de adhesión son los recursos.

En lo particular, opina el doctor Luciano Silva:

[...] sólo son materia de adhesión los recursos, verbigracia, el de revisión que tiene por objeto revisar y en su caso reforzar la legalidad de las resoluciones judiciales, mas no es materia de adhesión un juicio constitucional, un mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen las garantías individuales, como es el amparo directo; ya que en éste las violaciones al procedimiento y en la sentencia misma se analizan a la luz de la Constitución, de las garantías individuales, no de la ley secundaria.²⁰⁶

Por lo cual, resulta inconcuso que la reforma en cuestión es además contradictoria, al desvirtuar al amparo de sus fines, esto es, proteger los derechos fundamentales de los gobernados que se vean conculcados por las actuaciones del poder político y, por ende, mantener el orden constitucional.

Además, conviene decir que la mencionada reforma viola los *principios de economía e igualdad procesales*, en la inteligencia de que el adherente cuenta con un plazo mayor que el promovente del amparo principal; esto es, los quince

²⁰⁶ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 87.

días de su contrario y los quince que tiene para adherirse al amparo presentado por el quejoso. Lo que sobreviene de la falta de técnica legislativa que empleó el Poder reformador de la Carta Magna, al elaborar dicha reforma.

En guisa de lo anterior, es dable hacer mención que la reforma de mérito, mediante la introducción del amparo adhesivo afecta la economía de los gobernados, en la medida en que se tendrá que elaborar una nueva demanda de amparo, por lo que tendrán que emplear más recursos económicos que los ya erogados durante la secuela procesal en primera y segunda instancias.

En otro orden, es preciso indicar y más aún, preguntarse, si el invocado artículo 182 de la ley reglamentaria señala en la parte final de su primer párrafo que: “La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste” ¿en la demanda de amparo adhesivo se podrán plantear conceptos de violación y contendrá los demás requisitos formales que establece el numeral 175 de la Ley de Amparo? Además, si en el precepto legal invocado más adelante señala que el amparo directo adhesivo sólo procederá en dos supuestos, uno, cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso y, dos, cuando existan violaciones procesales (*in procedendo*) que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo, y que los conceptos de violación deberán ir encaminados a tales fines, según el caso; es por demás innegable que todo ello constituyen cargas para las partes –más para el adherente–, que demuestran las inconsistencias e incongruencias de la mencionada ley reglamentaria, consecuencia de la pluricitada reforma constitucional. Tal como lo establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 182 de la Ley de Amparo, respecto al principio de definitividad, en el sentido de que el adherente podrá hacer valer las violaciones procesales que se hayan cometido y que pudieren trascender al resultado del fallo, siempre que hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, o bien, conforme a lo preceptuado por el párrafo cuarto de la mencionada fracción de dicho dispositivo constitucional, por cuanto hace a la preclusión del derecho de hacer valer violaciones procesales.

Finalmente, conviene poner énfasis en torno al amparo directo y al recurso de revisión contencioso-administrativa, con que cuenta la autoridad para impugnar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y sus respectivas adhesiones; sobre todo ante la inatacabilidad de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito. Pues como de manera atinada sostiene Rubén Sánchez Gil, resultará problemático que el administrado deba promover amparo directo únicamente por la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas en una sentencia que le es favorable, dado que, en primer lugar, será sumamente complicado para el eventual quejoso impugnar la irregularidad de una norma general que se aplicó en su beneficio, y además, limitándose su reclamación a esa categoría; por lo que debe entenderse que dichas normas generales son sólo las que fundaron el acto administrativo impugnado. Aparte, hay que considerar las dificultades inherentes a la preparación de tal demanda en el plazo señalado por los artículos 17 y 18 la nueva Ley de Amparo, ignorando si la autoridad interpondrá aquel recurso y los términos del mismo.²⁰⁷

En razón de las anteriores consideraciones, la analizada figura, como ya se señaló, resulta ineficaz, habida cuenta que no cumple con su cometido: “dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo, a fin de que los tribunales puedan decidir integralmente la problemática del amparo, erigiéndose como un sistema de depuración procesal que, al concentrar el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo, allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con el objeto de satisfacer los derechos fundamentales de los gobernados”.²⁰⁸

²⁰⁷ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 55.

²⁰⁸ *Cfr.* La tesis I.3o.C.10 K (10a.), sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Décima Época, libro XII, septiembre de 2012, t. 3, visible en la página 1505, cuyo rubro señala: “**AMPARO ADHESIVO. SU CARACTERIZACIÓN A PARTIR DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU UTILIDAD COMO SISTEMA DE DEPURACIÓN PROCESAL**”.

En tal virtud, se propone, lo ideal hubiese sido fortificar la facultad o, mejor dicho, dotar de ésta a los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de tomar en consideración los alegatos del tercero interesado.

4.4.6 Supresión o restricción del amparo directo

Sobre este tópico, resulta importante señalar anticipadamente que si bien es cierto el juicio de amparo ha constituido una materia federal, en la medida en que salvaguarda los derechos fundamentales contenidos en la Constitución General de la República y que su conocimiento y resolución corresponde a los “Tribunales de la Federación”, no menos verídico resulta ser que también se encuentra el amparo local, debido a ciertas reformas que diversas entidades federativas han realizado sobre la protección de los derechos de los habitantes de aquéllas, contenidos en las Constituciones estatales. Basta recordar que el juicio de amparo se introdujo por vez primera en un ordenamiento supremo estatal, la Constitución del Estado de Yucatán en 1841, hasta que finalmente se estatuyó en los numerales 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857.

En opinión de los juristas Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer MacGregor:

Una de las consecuencias del pluralismo que se inició con la reforma federal constitucional de 1987 y que se incrementó de manera paulatina con los cambios de 1995 y 1996, se tradujo también en la atenuación pausada del agobiante centralismo político y jurídico de nuestro régimen federal. Esta transformación, si bien no ha llegado a establecer un federalismo similar al modelo norteamericano, al menos advierte una tendencia hacia la descentralización que se ha traducido en una creciente autonomía de las facultades de las autoridades locales frente a la Federación.

Lo anterior ha conducido a un aumento en el estudio de los regímenes constitucionales locales que había sido muy restringido con anterioridad, debido a la menor importancia de las Constituciones locales, que durante la mayor parte del siglo XX fueron un simple reflejo de la carta magna federal [...] Todo lo anterior propició que el constitucionalismo en las entidades federativas se desarrollaran llevando a cabo reformas originales. Precisamente con las reformas integrales a

la Constitución del Estado de Veracruz de 2000 inicia una nueva etapa en la regulación sistemática de las garantías constitucionales y de las magistraturas para resolverlas, motivando que un número importante de entidades federativas reformaran también sus textos supremos para introducir o reactivar diversas garantías.

Así surgió un nuevo sector de estudio del *derecho procesal constitucional* en su dimensión *local* como sucede en otros países federales o con fuerte descentralización, donde debemos ubicar la figura del *amparo local*.²⁰⁹

Con lo cual, se puede hablar de una jurisdicción de amparo federal y local, máxime que el ordenamiento fundamental de una entidad federativa deba adecuarse desde luego, a la Constitución Federal.

Empero, una fuerte problemática se suscita en tratándose del juicio de amparo directo (*federal*) –no en el tramitado por la vía indirecta, debido a la naturaleza de la vía del medio de control constitucional que se promueva, esto es, según sea el acto a impugnar mediante el amparo– en relación con las resoluciones dictadas por las jurisdicciones constitucionales estatales (*amparo local*).

Pues, a través del amparo directo se van a impugnar sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, como ya se ha explicado; sin embargo, a pesar que la mayoría de las Constituciones de los Estados cuentan con una cláusula expresa de incorporación en su ámbito interno de los derechos humanos reconocidos en el Pacto Federal, así como algunas de ellas mencionan los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de la materia, ratificados y aprobados por el Estado Mexicano, y si bien dicha cláusula se debe entender implícita en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución General de la República, lo cierto es que debido a la contradicción de tesis 350/2009, resuelta por el Tribunal Pleno de la Corte en mayo de 2010, expresamente se permite a los Tribunales Colegiados de Circuito “revisar” las sentencias definitivas dictadas por las magistraturas constitucionales locales,

²⁰⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Op. Cit.*, nota 3, p. 247.

incluso las derivadas de los juicios de amparo locales, al encontrarse en los supuestos genéricos de procedencia del amparo tramitado por la vía directa. Con lo que se abre la posibilidad de un “amparo contra amparo” que no parece la mejor opción para tutelar de forma efectiva los derechos fundamentales de las personas. Por lo que una solución quizá factible sea reformar el numeral 116 de la Constitución Federal, a fin de establecer bases de organización y regulación de la jurisdicción constitucional estatal y los medios de control relativos, que permita homogeneizarse debidamente con las *garantías* y órganos jurisdiccionales federales.²¹⁰

En términos similares, señala Julio Bustillos, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (q.e.p.d.):

[...] la “eficacia” de las sentencias de amparo local se verá también cuando éstas no fueron impugnadas en amparo federal, lo cual significa que las sentencias locales lograron ser *definitivas* en su propio ámbito estatal con o sin la intervención de la jurisdicción federal de amparo (esto es, cuando las sentencias locales se impugnaron en amparo federal y en éste se confirmó el sentido del amparo local, es decir, *no lo modificó en lo absoluto*). Esto también pudiera traducirse en la existencia de una jurisdicción constitucional local de amparo más sólida, es decir, una autonomía e independencia judicial más fuerte frente a la jurisdicción federal de amparo.²¹¹

En ese sentido, a fin de entrar al análisis del presente tema, que quizá no constituye propiamente una novedad aportada por la reforma de mérito, sí resulta conveniente su estudio, debido a la íntima relación que guarda con la materia de este trabajo, cabe recordar que el 13 de diciembre de 2010, en la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República* número 197,²¹² se publicó la Minuta que contenía el dictamen del proyecto del “Decreto por el que se modifican,

²¹⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 262-263.

²¹¹ BUSTILLOS JULIO, “Amparo federal vs. Amparo local, La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, núm. 27, julio-diciembre de 2012, p. 5.

²¹² Véase el punto 1.14 de esta monografía; *idem*, nota a pie de página 80.

adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, por la cual, al momento de elaborar la reforma que se analiza, el Poder Legislativo de la Unión, en el apartado II denominado “Contenido de la Minuta”, concretamente en sus párrafos sexto y séptimo, señaló:

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

En este sentido, es claro que la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin de armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad.²¹³

Como puede verse, el legislador ordinario consideró que a través de la reforma en cuestión se puede integrar nuestra institución jurídica de derechos fundamentales debido, principalmente, a la cadena de modificaciones que ha sufrido, tanto legal como constitucionalmente.

De lo cual, se arriba a la conclusión de que la reforma en análisis pretende adecuarse a las necesidades político-sociales actuales del país, esto es, atender las exigencias que la población demanda y merece, y más aún, tratándose de violaciones a sus derechos fundamentales. Lo cual también es consecuencia de la evolución internacional que han y siguen teniendo los “derechos humanos”; empero ¿México realmente está preparado para afrontar y acatar a la letra la reforma constitucional en materia de juicio de amparo, así como su homóloga en materia de derechos humanos?

Al respecto, ciertamente queda mucho por decir, lo cual será resultado del devenir diario de la labor que jueces, abogados, litigantes, académicos, instituciones y autoridades de cualquier índole, realicemos al respecto.

²¹³ *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República* número 197.

No obstante lo anterior, con la modificación al texto supremo de mérito objeto de la presente investigación, especialmente en tratándose de las fracciones V, párrafo primero y VI del artículo 107 de la Norma Fundamental, no se hace mención o referencia específica por la cual se advierta la supresión o restricción del juicio constitucional tramitado en la vía directa.

A fin de corroborar tal aserto, es menester citar las porciones normativas aludidas:

***Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

***I a IV.-** (...)*

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

(...)

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

(...)

Así pues, resulta evidente que con el actual texto constitucional no se está suprimiendo o restringiendo propiamente al amparo directo, aunque resultan un poco confusas las frases “(...) se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente (...)” y “(...) la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán sujetarse los Tribunales Colegiados de Circuito (...)”; sin embargo, dichas porciones normativas sólo aluden a las hipótesis de procedencia del juicio de amparo tramitado en vía directa, así como al procedimiento y términos que fijará la Ley de Amparo y que deberán sujetarse los mencionados órganos jurisdiccionales federales.

No obstante lo anterior, se considera que sí existe una restricción del juicio constitucional de una instancia pero a través del Dictamen de Proyecto de reforma que, como ya se dijo, en el capítulo II denominado *Contenido de la Minuta* establece que “(...) la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin de armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad”, lo cual resulta irrisorio, tomando en consideración que bajo esa premisa nos llevaría al extremo absurdo de pensar que cualquier modificación al texto fundamental que tenga por objeto mejorar el funcionamiento u organización de los órganos jurisdiccionales federales, a fin de una mejor resolución de las controversias sometidas a su jurisdicción, respetando y salvaguardando el derecho fundamental de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional deberá, irrestrictamente, que ir encaminada a fortalecer la autonomía e independencia de las jurisdicciones locales.

Con lo cual, como atinadamente sostiene Silva Ramírez:

De la lectura del dictamen que contiene la reforma de marras en el mismo es contradictorio, incongruente, independientemente de su falta de prestancia jurídica [...] lo que denota la posibilidad de proscribir, suprimir o imponer modalidades para la procedencia del juicio de garantías uniinstancial [...] Además, se estaría subordinando la supremacía de la Constitución, las cuestiones de constitucionalidad, a aquellas de mera legalidad, olvidando los hacedores de la reforma que en el amparo directo las violaciones al procedimiento y en la sentencia misma se analizan a la luz de la Constitución, de las garantías individuales, no de la ley secundaria como acontece en los recursos.²¹⁴

En tal tenor, si bien la parte considerativa del dictamen eludido no prosperó, lo cierto es que llegó a considerarse, razón por la cual se estimó oportuno analizar lo conducente a la supresión o restricción al juicio de amparo directo, máxime que, según ya se indicó, lo que sí restringe o suprime al juicio constitucional uniinstancial es la falta de regulación constitucional sobre las

²¹⁴ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, pp. 88-89.

jurisdicciones de amparo federal con la local, ante el criterio del máximo Intérprete de la Constitución Federal relativo a que el amparo directo (federal) es procedente en contra de las sentencias definitivas dictadas por las instancias constitucionales estatales, en tratándose de juicios de protección de derechos fundamentales (amparo local).

4.4.7 La adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades

Con base en el principio de instancia de parte agraviada, así como en el diverso de agravio personal y directo que rigen al juicio constitucional, anteriormente éste era procedente únicamente en contra de “actos” de autoridad o “leyes” que violaran garantías individuales; sin embargo, con la modificación al texto supremo, el medio de control constitucional es procedente contra “normas generales”, actos y *omisiones* de la autoridad que transgredan los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, así como los contenidos en los instrumentos de carácter internacional suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, conforme al esquema anterior se permitía impugnar vía amparo las omisiones por violación al ejercicio del derecho de petición, así como las abstenciones por denegación de justicia que vulneraran el 17 constitucional, en torno al derecho de recibir una justicia pronta y expedita al que toda persona tiene derecho. Ambos casos eran “el pan de cada día” ante los tribunales federales.

Sin embargo, conviene citar nuevamente el nuevo texto fundamental que, para efectos del presente tópico, en el artículo 103 establece lo siguiente:

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

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

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

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

Como puede advertirse de la transcripción anterior y como se ha insistido en el desarrollo de la presente monografía, los Tribunales del poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, así como los contenidos en los tratados de los que México fuese parte; sin enfocarnos en las fracciones II y III del citado numeral, en tanto que, por un lado, no se contemplan en ellas las “omisiones” de la autoridad, lo cual es contradictorio y, por otra, habida cuenta que el *amparo soberanía* no constituye propiamente materia de análisis en esta explicación.

Así pues, tal parece que el artículo 103 de la Constitución General de la República reformado, prevé la posibilidad de que ante cualquier omisión proveniente del poder político toda persona pueda instar un juicio constitucional, a fin de combatirla y, con ello, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho (violado) de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 77 de la nueva Ley de Amparo, en torno a los efectos de la concesión del amparo que, en este caso, serían de carácter negativo o implique una omisión.

No obstante ello, resulta de suma importancia precisar si la nueva redacción de las hipótesis de procedencia genérica del juicio de derechos fundamentales, al hablar de “omisiones” en general, en tanto que no distingue clases de omisiones o abstenciones, o bien, conductas omisivas autoritarias, se pueden incluir las *omisiones legislativas*.

En realidad, esto no resulta una novedad hoy en día pues, como se ha venido diciendo, la nueva Ley de Amparo, consecuencia de la reforma constitucional de mérito, no es sino un conglomerado de la jurisprudencia y

criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, preponderantemente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que habían venido sentando desde la anterior Época de la jurisprudencia. Y precisamente un reflejo de ello es el tema de la procedencia del amparo en contra de omisiones.

Al respecto, es menester citar la tesis XI.1o.A.T.33 A, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, correspondiente a la Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, libro 9, agosto de 2014, tomo III, visible en la página 1861, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA. Tomando en consideración que para analizar si existe una inconstitucionalidad omisiva el operador jurídico debe revisar que: i) exista un mandato normativo expreso (ya sea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma "programática" que proponga un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación "operativa" en las leyes o acciones conducentes; ii) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, iii) esa conducta vulnere un derecho o garantía, lo que se sitúa en la tensión entre la máxima efectividad que debe atribuirse a un texto constitucional y la realidad, que pasa por el núcleo de los poderes del Estado, así como que para hacer efectivos los derechos fundamentales existen dos principios a colmar: el de legalidad y el jurisdiccional; en atención al nuevo bloque de constitucionalidad y a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se concluye que el motivo

de desechamiento de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el Juez de Distrito en la sentencia.

Bajo esa tesitura, hay quienes opinan que el proveído que recaiga a la presentación de una demanda de amparo en contra de una omisión legislativa, por virtud de la cual ésta se deseche, en atención a que de ello se surte una causa manifiesta e indudable de improcedencia, es cuestión de perspectiva, dado que es necesario que el juzgador de amparo realice un análisis y estudio exhaustivo a fin de verificar el caso concreto, con base en los hechos expuestos en la demanda, las violaciones constitucionales alegadas en la misma, así como de los conceptos de violación planteados por el quejoso.

Por otra parte, conviene recordar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en ese sentido, mediante la tesis P. CLXVIII/97, correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, diciembre de 1997, visible en la página 180, cuyo rubro establece: “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUÉL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”, por la cual se advierte que la aseveración que antecede en el sentido de que es factible promover amparo en contra de una ley es desacertada, dado que la omisión legislativa no es reparable mediante el juicio constitucional, por no ubicarse dentro de los efectos de las sentencias estimatorias, al pretender obligar a los entes legislativos de cualquier nivel de gobierno a producir leyes. Lo que produciría que a través del medio de control constitucional tutelador de derechos fundamentales se le otorguen efectos generales a una ejecutoria, que serán

aplicables no sólo al quejoso, sino a la población en general, dado que la autoridad legislativa estaría obligada a resarcir dicha “omisión”, creando una nueva norma, que es de carácter general, abstracto e impersonal, surtiéndose la causal de improcedencia derivada de la interpretación del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que se transgrediría el principio de relatividad de las sentencias, rector del juicio de amparo, máxime que la única manera de declarar inconstitucional una norma general con efectos *erga omnes*, como ya se explicó con antelación, es mediante la declaración respectiva, la cual la hará el Alto Tribunal mediante un procedimiento específico para tal efecto.²¹⁵

En cuanto al particular, señalan Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil:

Desde luego, cabría discutir mucho sobre el tema. Pero no debe olvidarse que las disposiciones constitucionales tienen una fuerza normativa, son inmediatamente aplicables y poseen un “contenido mínimo” que los tribunales podrían aplicar. Con base en estos principios fundamentales del constitucionalismo de nuestro tiempo, estimamos que no deben rechazarse *a priori* ni absolutamente las reclamaciones basadas en una omisión legislativa, sino que al menos en ciertos casos en que se impugne esta inactividad quizá se

²¹⁵ *Cfr.* Tesis 2a. VIII/2013, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1164, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, del *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, correspondiente a la Décima Época, bajo el número de registro 2002843, cuyo rubro señala: **“OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**. Aunque la causal de improcedencia ahí referida se fundamenta en la Ley de Amparo abrogada, es preciso indicar que hasta ese momento no se había expedido la nueva legislación de la materia, como lo ordena el Artículo SEGUNDO TRANSITORIO del Decreto promulgatorio de 6 de junio de 2011, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en el sentido de que el Congreso de la Unión expediría las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación de dicho Decreto, lo cual constituye una “omisión legislativa”; *Idem.* Tesis IV.3o.A.22 K, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, correspondiente a la Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III, visible en la página 2418, con número de registro 2005755, cuya voz es la siguiente: **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA DE FORMA INDUDABLE Y MANIFIESTA SI PRETENDE RECLAMARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA, EN TANTO QUE LA EVENTUAL RESTITUCIÓN QUE HABRÍA DE OTORGARSE AL QUEJOSO EN SUS DERECHOS IMPLICARÍA DAR EFECTOS GENERALES A LA SENTENCIA, LO CUAL PROSCIBE EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD QUE LA RIGE, AUN CUANDO EL QUEJOSO ADUZCA QUE EL ACTO IMPUGNADO TRANSGREDE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL”**.

podría imprimir determinados efectos a la sentencia de amparo que permitan superar los incumplimientos del legislador, aunque sea para casos particulares; o bien invalidar los actos en sentido estricto en que se traduzca la omisión.²¹⁶

De este modo, la reforma constitucional en cuestión resulta confusa y carece de técnica jurídica, en tanto que en el citado artículo 103 de la Ley Fundamental se prevé la posibilidad de impugnar vía amparo omisiones autoritarias, en tanto que pudiera surtir la hipótesis de improcedencia del juicio constitucional, contenida en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción II, de la Constitución Federal, dado que se conculcaría el principio de relatividad de las sentencias.

Asimismo, dicha modificación constitucional deviene en contradictoria, en virtud de que mediante la procedencia del juicio de amparo en contra de conductas omisivas de cualquier clase u omisiones de la autoridad, incluso las de índole legislativa, se ampliaría el ámbito de protección de los derechos fundamentales de los gobernados, sin que ello implique una transgresión al orden constitucional o a alguno de sus postulados básicos, como el principio de división de poderes.

Razones por la cuales se estima que la introducción de las omisiones al texto constitucional como objeto de impugnación vía amparo, conforme a la técnica legislativa empleada por el Poder Reformador de la Constitución, no contribuye a la evolución de esta institución, por lo que hubiese sido factible que se estableciera en el artículo 107 de la Constitución Federal, de forma clara y precisa, la procedencia del juicio constitucional en contra de omisiones de cualquier tipo y más aún, en tratándose de las provenientes de los poderes legislativos federal, estatales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4.4.8 La apariencia de buen derecho

Para discernir sobre esta no tan novedosa figura resulta conveniente, en primer término, verter ciertas consideraciones previas, a fin de comprender qué es el *acto reclamado* y qué se entiende *por acto de autoridad*, para posteriormente

²¹⁶ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, pp. 36-37.

analizar qué implica la *suspensión del acto reclamado*; toda vez que es a través de ésta donde va a aparecer “la apariencia de buen derecho”.

En ese sentido, el acto reclamado es un requisito obligatorio para la procedencia del juicio de amparo; es imputado por el quejoso a una autoridad y puede ser un acto *strictu sensu*, una omisión o una norma general (ley).²¹⁷ Es la conducta de la autoridad, presuntamente considerada como violatoria de los derechos fundamentales de la persona o de la distribución de competencias entre la Federación, los Estados o el Distrito Federal –en tratándose del *amparo soberanía*–, reclamable a través del juicio de amparo, independientemente de que adolezca o no del vicio de ser contraria a la Carta Política Federal.²¹⁸

De este modo, el acto que se atribuya a una autoridad, debe revestir ciertas características para efectos de la procedencia del juicio constitucional. Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 2a./J 164/2011, intitulada “*AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS*”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, estableció las características que distingue a un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, siendo las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación²¹⁹ con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

²¹⁷ Cfr. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, t. I, 8ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 127.

²¹⁸ Cfr. La suspensión del acto reclamado, en *Colección figuras procesales constitucionales*, México, SCJN, 4ª reimpresión, abril de 2012, núm. 1, p. 18.

²¹⁹ A diferencia de las relaciones de coordinación que se entablan entre particulares o las de supraordinación, que se establecen entre autoridades estatales.

Es decir, para que a una autoridad se le tenga con el carácter de responsable para efectos del medio de control referido debe existir una manifestación del poder público sin que intervenga la aceptación del gobernado, cuya actuación se manifieste en uso de la facultad de *imperium* del Estado y que le cause agravios (daños o perjuicios) al quejoso en su esfera de derechos, esto es, que se presume afecta sus derechos fundamentales, máxime que tal determinación autoritaria puede hacerse cumplir aun con el uso de la fuerza pública.

Son actos de autoridad pues, los que se traducen “en la ejecución de una decisión proveniente de un órgano del Estado en ejercicio de su poder de imperio, que trae como consecuencia crear, modificar o extinguir alguna situación de hecho o de derecho.”²²⁰

En esa tesitura, la suspensión del acto reclamado es una institución jurídica o figura procesal contenida en un proveído judicial, que tiene por objeto paralizar o cesar temporalmente los efectos o consecuencias del acto reclamado por el quejoso, para sí evitar que se ejecute o consuma y traiga con ello perjuicios de difícil o imposible reparación, manteniendo viva la materia del amparo, Pues, en tanto que en éste se va a declarar la inconstitucionalidad, esto es, la protección de la Justicia Federal se va a ocupar del acto mismo, la suspensión se encargará de sus consecuencias.

Sin la suspensión, el amparo sería ilusorio, pues aquélla le da vida y eficacia al evitar que los actos se consumen irreparablemente y que, por tanto, el amparo quede sin materia y se hagan nugatorios sus efectos.²²¹ La suspensión no prejuzga sobre el derecho que estima violado en su perjuicio la quejosa; así, se mantiene viva o preserva la materia del amparo.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada número I.6o.C.37 K visible en la página 737, del tomo VI, del mes de septiembre de 1997, del

²²⁰ Cfr. La Tesis III.5o.C.54 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, t. XVIII, noviembre de 2003, localizable en la página 991.

²²¹ Véase COUTO, Ricardo, *tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1973, p. 47.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, correspondiente a la Novena Época, cuyos rubro y texto indican:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. SU FINALIDAD ES LA DE PRESERVAR LOS DERECHOS O INTERESES SUBJETIVOS DEL QUEJOSO. *La suspensión es una medida cautelar o conservativa de una situación ya existente que tiene como finalidad evitar que ésta se altere, ya sea con la ejecución de los actos reclamados, o bien, por sus efectos y consecuencias, deduciéndose de ello que la medida cautelar en el juicio de garantías no crea derechos o intereses subjetivos en beneficio del quejoso, sino que únicamente los preserva en cuanto a que no se afectan por la ejecución de los actos reclamados, con independencia de que los mismos sean o no inconstitucionales.*

Así las cosas, la finalidad primordial de la suspensión del acto reclamado es preservar la materia del amparo, evitando que el quejoso siga sufriendo la afectación que implique la ejecución del acto que combate, o bien, su consumación, pues se le pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación. Por lo que dicha suspensión, atendiendo a las particularidades del caso concreto, cumpliendo o no los requisitos legales tanto de procedencia como de efectividad, puede concederse o negarse por el juzgador de amparo.

En la suspensión del acto reclamado deben distinguirse dos elementos, los cuales son: 1. Los requisitos de procedencia, que son las condiciones que deben reunirse para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión, y 2. Los requisitos de eficacia de la suspensión, que son las exigencias que el quejoso debe satisfacer para que surta efectos la suspensión concedida.²²² Asimismo, el juzgador de amparo, al momento de pronunciarse sobre la suspensión, tanto la provisional (al momento del dictado del auto admisorio suspensivo) como la definitiva (al tiempo que se celebra la audiencia incidental para resolver lo relativo a la suspensión mediante el fallo interlocutorio

²²² Cfr. Tesis de jurisprudencia 2a./J 151/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 473, del tomo XXXIII, enero de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época.

respectivo), debe analizar otros requisitos, tales como la certeza del acto, mediante el acreditamiento del quejoso de su interés suspensivo y que la naturaleza del acto sea suspendible.

En ese sentido, dichos requisitos se encuentran establecidos de manera detallada en los numerales 125 a 169, para el amparo indirecto y 190, en tratándose del amparo uniinstancial, todos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, de la Ley Fundamental, de los cuales se advierte, primeramente, que la suspensión se podrá decretar de oficio o a petición del quejoso (artículo 125 de la nueva Ley de Amparo). Ahora, específicamente por lo que hace al artículo 128 de la Ley de la materia, prevé que con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes: a) Que lo solicite el quejoso; y b) Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Así pues, por lo que atañe al interés social y al orden público, pueden conjugarse ambos términos, tomando en consideración que el primero se refiere a la afectación de derechos que pueda causarse de dos o más personas (cantidad) y, respecto del segundo, implica que en virtud de que todas las normas son de “orden público”, dicha afectación infrinja alguna norma, en perjuicio de la sociedad.

El perjuicio al interés social y la contravención a disposiciones de orden público se actualizan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.²²³ De esta manera, con el carácter preliminar que reviste la medida cautelar, en algunos casos la (supuesta) contravención iusfundamental sería tan intensa que superará los fines de interés público que la originan. Así no estaría justificado permitir que dicha violación continúe, y resultará que se ocasionaría mayor afectación al interés al interés público negando esta medida cautelar que

²²³ Cfr. Tesis de jurisprudencia I.160. A. J/1, sustentada por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, tomo 3, visible en la página 1461, correspondiente a la Décima Época.

otorgándola. El “orden público” y el “interés social” en la suspensión debe reducirse a la relación entre los fines particulares del acto reclamado y la manera en que intervienen en los derechos fundamentales del quejoso.²²⁴

En este orden de ideas, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo halla su fundamento primigenio en las fracciones X y XI, del artículo 107, de la Constitución General de la República, siendo la primera de ellas el fundamento de la “apariencia de buen derecho”; al efecto, dichos dispositivos fundamentales establecen:

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I a IX.- (...)

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

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

XI. *La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;*

(...)

²²⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 65.

Como se puede apreciar de los dispositivos preceptos citados, los actos reclamados pueden ser objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones que determine la Ley de Amparo, para lo cual, el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, *deberá* realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.

De la transcripción que antecede se advierte que para conceder la suspensión deberá realizarse, por parte del órgano de control constitucional, un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, lo que lleva consigo efectuar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho que estima la parte promovente del amparo le asiste, con la finalidad de mantener viva la materia del asunto y evitarle daños y perjuicios de difícil reparación, si con ello no se lesiona el orden público.

A mayor abundamiento, cabe señalar que de acuerdo al texto reformado son dos los extremos que se tienen que acreditar para obtener el beneficio suspensivo, primero, la apariencia del buen derecho y, segundo, el peligro en la demora.

La apariencia del buen derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión infundada, temeraria y cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; mientras que, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del que solicita la suspensión, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución del fondo. Así lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, localizable en la página 1849, correspondiente a la Novena Época, cuyo rubro expresa: “*SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA)*”.

Bajo esa tesitura, la *apariencia del buen derecho* y el *peligro en la demora* ya existían y se aplicaban en las controversias constitucionales, diverso medio de control de la Norma Suprema. De igual manera, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: “*SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO*”, sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la [anterior] Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso.²²⁵

Como puede verse, la jurisprudencia, con la anterior Ley de Amparo, establecía que si el juez de amparo estima que es notoriamente inconstitucional el acto reclamado, con base en la apariencia de buen derecho concederá la suspensión, siempre y cuando se reúnan los requisitos del artículo 124 de la abrogada legislación de la materia; requisito este último que en realidad venía sobrando, pues tal pareciere que al anticiparse sobre la casi notoria inconstitucionalidad del acto impugnado, el juzgador federal concedería la suspensión, tomando como fundamento la apariencia del buen derecho invocado por el peticionario del amparo. Empero ¿hasta qué punto es permisible que un

²²⁵ Cfr. Tesis de jurisprudencia 2a./J 204/2009, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, visible en la página 315, del Tomo XXX, diciembre de 2009, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, de rubro: “**SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO**”, resultante de la contradicción de tesis 31/2007-PL, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito, en sesión celebrada el 21 de octubre de 2009 con mayoría de tres votos.

juzgador de amparo se “anticipe” sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado y, por ende, sobre el posible resultado de la sentencia de fondo para conceder la suspensión?

Pues cuando se introdujo esta institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto.²²⁶

Lo anterior encuentra sustento en la fracción X, del artículo 107, de la reforma de trato, ya citada, sin embargo, esta modificación al texto supremo resulta incongruente, contradictoria y atenta contra la naturaleza misma del medio de control de la constitucionalidad del poder político tutelador de derechos fundamentales. Así, primeramente es conveniente decir que algunos autores e incluso la misma Corte, como se ha visto, consideran a la suspensión del acto reclamado como una “medida cautelar”, lo cual es erróneo, toda vez que ésta se presenta en juicios de primera instancia, del fuero común, en materias civil, mercantil, familiar, verbigracia, por los cuales se resuelve una controversia entre particulares en igualdad de circunstancias. Pues, como atinadamente sostiene el jurista Luciano Silva:

La apariencia de buen derecho como requisito de procedencia de la suspensión a petición de parte en el amparo indirecto, que contempla la reforma constitucional en estudio, pugna la naturaleza misma de la suspensión de los actos reclamados; en virtud de que el *boni iuris* se cimienta en la teoría de las medidas cautelares, y la suspensión no puede considerarse como una simple medida cautelar; ya que estas tienen lugar en los juicios ordinarios, comunes, en los que se ventilan conflictos entre particulares, para preservar algún derecho de

²²⁶ Cfr. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 10/2014, sustentada por la Segunda Sala del Máximo Intérprete de la Constitución General de la República, visible en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo II, página 1292, cuyo rubro señala: **“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.”**

[é]stos; en tanto que la suspensión no tan s[ó]lo tiene como finalidad evitar que se consuman los actos reclamados en el amparo en perjuicio del quejoso, además que no se causen esos perjuicios a la sociedad, a terceros, al orden público, evitar con la suspensión consecuencias que conlleva el que se ejecute una ley o el acto de autoridad, lo que permite que se analice su constitucionalidad con el amparo; por lo que la suspensión al igual que el amparo, que es un juicio constitucional, como parte de él, goza de esa misma naturaleza, tan es así que el Constituyente originario la elevó a rango constitucional en las fracciones X y XI del artículo 107; de ahí, que no compartamos que la suspensión sea una simple medida cautelar, consecuentemente la apariencia de buen derecho producto de la jurisprudencia, incorporada en la fracción X del artículo 107 de la reforma cuestionada, en esencia consiste en que el derecho legítimamente tutelado de quién [*sic*] pide la suspensión existe y le pertenece en apariencia [...] ²²⁷

En mérito de lo que antecede no puede considerarse a la suspensión del acto reclamado como una simple medida cautelar, pues al ser parte del juicio de amparo, se encuentra consagrada a rango supremo, máxime que mantiene viva la materia de aquél.

Ahora bien, el doctor José Manuel de Alba de Alba, en su obra dedicada enteramente a este tema, intitulada “La apariencia del buen derecho en serio”, señala que las medidas cautelares nacen o tiene su origen en el derecho fundamental de tutela judicial efectiva que toda persona posee, cuando enfrente una controversia ante un tribunal y se le haga justicia en todos los aspectos relacionados con el juicio; en el entendido de que la eficacia de la justicia no quiere decir que deba contener una sentencia favorable, sino hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia que eventualmente se llegue a pronunciar. Empero, para no hacer ilusorio dicho cumplimiento de la eventual sentencia que se dicte acogiendo la pretensión del demandante, los ordenamientos jurídicos modernos han instaurado diferentes medidas cautelares, buscando asegurar la efectividad de dicho cumplimiento. Así pues, los presupuestos de las medidas cautelares son las razones por las cuales se justifica que en un proceso se pueda afectar a la

²²⁷ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 90.

parte demandada sin haberse dictado sentencia, conciliando dos de los principios frecuentemente opuestos en los litigios: la eficacia (tutela efectiva) y el debido proceso legal (lento por regla general); siendo que la doctrina ha adoptado de manera uniforme para inclinarse en algunas hipótesis a favor de la eficacia sobre el debido proceso, el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, como presupuestos de la suspensión de acto reclamado. Por lo que en la apariencia de buen derecho no se trata de acreditar fehacientemente que efectivamente se tendrá éxito en la reclamación final, sino que se está ante una zona intermedia entre la convicción (que sólo se producirá en la sentencia definitiva) y la mera observación de un derecho.²²⁸

Por su parte, los notables académicos Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, opinan:

Instaurar la “ponderación” con todas sus letras reivindica la naturaleza de “*medida cautelar*” de la suspensión, cuya indefinición ha provocado abusos por parte de justiciables y algunos juzgadores [...] Como medida cautelar, la suspensión tiene “el objeto de anticipar *provisionalmente* algunos de los efectos de la protección definitiva”, basándose en una “apreciación preliminar de la existencia de un derecho”, para proteger al quejoso “mientras dure el juicio constitucional”, es decir hasta que en él se dicte sentencia ejecutoria; ello en atención a la tutela judicial *efectiva*, buscando preservar la materia sobre la que recaerá la resolución final y que ésta no sea ilusoria.²²⁹

De lo anterior se colige que, basado en el derecho fundamental de *tutela judicial efectiva*, con el actual texto constitucional el juzgador de amparo, una vez cubiertos los requisitos legales exigidos (procedibilidad y eficacia) y sin prejuzgar en el fondo del asunto, atendiendo a la apariencia de buen derecho y al peligro en la demora, podrá decretar la suspensión del acto reclamado, es decir, una vez satisfechas las exigencias de ley, el órgano de control constitucional realizará un análisis ponderado de la apariencia de buen derecho invocado por el quejoso y

²²⁸ Cfr. DE ALBA DE ALBA, José Manuel, *La apariencia del buen derecho en serio*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, pp. 64, 65; 74 y ss.

²²⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 63; asimismo, cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 276 y ss.

si estima que el acto es aparentemente contrario a la Ley Fundamental, evidentemente, esto es, que con el tardado del dictado de la resolución respectiva, se corre el riesgo de que, por un lado, se el solicitante del amparo siga sufriendo perjuicios con la ejecución del acto que reclama y, por otro, que con la inminente ejecución o consumación de dicho acto quede sin materia el fondo del asunto (peligro en la demora).

Asimismo, es de hacer énfasis en que la opinión tradicional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en su momento, es que la suspensión sí es una *medida cautelar*, pero consiste nada más en “mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas”, lo que es propio de la sentencia definitiva; como es notorio, esta perspectiva se basa en una semántica restringida de la denominación de esta medida cautelar (corriente *avalorada-abstracta*). Otro punto de vista, en el que tiene un papel preponderante la “apariencia del buen derecho”, se inclina por que la suspensión pueda tener efectos “constitutivos” y un “restitutorios” siquiera en alguna medida, según se requiera para determinar la situación en que se mantendrán las cosas para la eficacia de la sentencia definitiva.²³⁰ Con lo cual, al momento de que el juez de amparo decreta la suspensión, bajo esa premisa, puede hablarse de un amparo con efectos “provisionales”, lo cual es impropio de nuestra institución procesal protectora de derechos fundamentales.

De este modo, el criterio del más Alto Tribunal, como último intérprete de la Constitución General de la República fue cambiando, hasta llegar a determinar, conforme a una interpretación extensiva de la tutela judicial efectiva al ámbito en cuestión, que la suspensión *strictu sensu* del acto reclamado no constituye la “única medida cautelar” que puede dictarse en el juicio de amparo, y al introducir la “apariencia del buen derecho”, admitió la posibilidad de un “adelanto provisional” del derecho cuestionado (corriente *valorada-concreta*).²³¹

²³⁰ *Ibidem*, p. 67.

²³¹ *Ibidem*, p. 68.

Conviene citar el pensamiento doctrinal inserto en la gran obra del jurista de Alba de Alba, que al respecto sostiene:

En efecto, en México podemos distinguir dos corrientes doctrinarias y jurisprudenciales que abordan el tema de los requisitos de la suspensión, la “que niega que la suspensión en el amparo responda a la naturaleza de las medidas cautelares o por lo menos, no están de acuerdo que a la suspensión le sean aplicables algunos principios que la teoría jurídica le atribuye a la tutela cautelar; particularmente en lo que se refiere a los efectos jurídicos que produce la medida, así como a los criterios materiales de decisión, relativos al estudio que con carácter provisional y previo se hace de la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado para acordar la medida suspensiva, es decir, el *fumus boni iuris*” y la que sostiene que la suspensión del acto reclamado en el amparo responde a la naturaleza de las medidas cautelares” y que le puede ser aplicable la *Apariencia del Buen Derecho* para decidir sobre la suspensión del acto reclamado.²³²

No obstante lo anterior, es menester precisar qué se entiende o debe entenderse por “ponderación”, toda vez que constituye uno de los aspectos más importantes en la introducción en esta institución; en la inteligencia de que va a reflejarse al tiempo en que el juzgador realice el análisis respectivo.

De este modo, la “ponderación” que ahora exige la ley fundamental consiste en comparar los daños que la suspensión puede ocasionar al interés público, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados pueden ocasionar a la parte quejosa, considerando la apariencia del buen derecho para considerar los últimos.²³³ Se trata pues, de un juicio valorativo efectuado por el tribunal constitucional, para efectos de la apariencia del buen derecho.

En tal tenor, es dable decir que la suspensión del acto reclamado, hoy en día, advierte la evolución que ha tenido el amparo en cuanto a su promoción y

²³² GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, p. 132, citado por DE ALBA DE ALBA, José Manuel, *Op. Cit.*, nota 228, p. 104.

²³³ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 63.

substanciación y la forma del órgano de control constitucional de analizar los hechos expuestos en la demanda, así como los conceptos de violación planteados por el quejoso pues, inicialmente, en este proceso operaba preponderantemente la “suplencia de la queja” –ahora en ciertos casos–; posteriormente, la solicitud de la protección de la Justicia Federal se basaba en la causa de pedir, esto es, que el promovente del amparo no necesariamente tenía que plantear sus conceptos de violación de forma silogística, sino que si tantas formalidades, bastaba que en la demanda se expresara la “causa de pedir”. Ahora, de acuerdo a la nueva corriente y transición de nuestra institución procesal fundamental, la solicitud del amparo y protección de la Justicia de la Unión, así como la tramitación, substanciación y resolución del respectivo juicio, se basan en la protección de los derechos humanos por encima de lo que sea.

Sin embargo, se estima que la reforma constitucional objeto de esta investigación es contradictoria y atentatoria contra la naturaleza del amparo. Pues, si bien la suspensión del acto reclamado tiene como objeto fundamental preservar la materia del amparo, evitando que el quejoso siga sufriendo los daños y perjuicios que le ocasiona la ejecución de dicho acto, lo cierto es que con la introducción de la suspensión por apariencia de buen derecho, es prácticamente seguro que en la gran mayoría de los casos al concederse aquélla se otorgará la protección constitucional, lo que redundará en un perjuicio para las demás partes en el proceso.

En efecto, si la suspensión del acto reclamado –se reitera– tiene como finalidad primordial mantener viva la materia del asunto y evitar que el quejoso siga sufriendo los daños y perjuicios que le ocasiona la ejecución del acto que combate en la instancia constitucional, y si el juez de amparo, atendiendo a la institución de la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, concede la suspensión, esto es, realizó un análisis de ponderación entre aquélla y el interés social y orden público, con objeto de cerciorarse qué perjuicio es mayor con la ejecución del acto impugnado, si el causado al quejoso o a la colectividad, y para ello tuvo que asomarse a una muy posible resolución del asunto, ante una inminente o evidente o muy notoria inconstitucionalidad del acto reclamado; es a

todas luces innegable que se está prejuzgado sobre el fondo del asunto, lo cual es materia del principal, al dictarse la sentencia definitiva, de ahí que se considere contradictoria la reforma de mérito, pues atenta contra la finalidad misma de la suspensión, que es precisamente preservar la materia del amparo, mas no “resolver” sobre el fondo del asunto y prejuzgar sobre el mismo, ante una inminente inconstitucionalidad, ya que de ello se ocupará el juez al entrar al estudio de la cuestión efectivamente planteada, la litis constitucional, al resolver fondo del asunto en lo principal. Por lo que bien pudiera decirse que con ello, la suspensión podría tener efectos constitutivos o restitutorios de derechos, lo que es impropio de la vía incidental. Por ello, se insiste, la suspensión en el amparo no es una medida cautelar, pues ésta tiene como finalidad restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y aquélla mantiene las cosas al estado en que se encuentran, esto es, pugna por preservar la materia del fondo del asunto; es conservativa, mas no constitutiva de derechos.

En el mismo sentido, Luciano Silva Ramírez sostiene que la apariencia del buen derecho implica entrar al fondo, prejuzgando sobre la constitucionalidad el acto reclamado, lo que está propiciando en la *praxis juris* que juzgadores de amparo no tan sólo estén negando suspensiones, sino que también, al prejuzgar ya consideren negar los amparos a ellos solicitados.²³⁴

Así las cosas, en tratándose de amparo indirecto, en términos del párrafo segundo, de la fracción X, del pluricitado artículo 107 constitucional, así como de los numerales 132 y 133 de la ley reglamentaria, en ciertos casos el quejoso debe otorgar garantía, a fin de responder por los posibles daños y perjuicios que pudiere ocasionarse o que llegare a sufrir el tercero interesado, empero, si éste otorga contragarantía “para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso”, la suspensión cesa en sus efectos,²³⁵ con lo que se corrobora el criterio

²³⁴ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 91.

²³⁵ Sobre el particular, es dable mencionar que la garantía y la contragarantía estaban previstas en la Ley de Amparo abrogada (artículos 125 y 126); sin embargo, se estima que el legislador ordinario debió prever esta circunstancia que deviene en incongruente con la introducción de la suspensión por apariencia de buen derecho.

de considerar a la suspensión como *medida cautelar*; lo que es incongruente y desde luego atenta también con la naturaleza misma del juicio constitucional protector de derechos humanos por antonomasia, pues la finalidad de la suspensión es mantener las cosas al estado en que se encuentran o que guardaban antes de la ejecución del acto reclamado, que redundaría en el derecho fundamental que se estima transgredido, esto es, mantener viva la materia del amparo. Dado que bajo esta premisa, se quedaría sin materia el asunto y sería improcedente el amparo, actualizándose la hipótesis relativa, ya sea por consumarse el acto de modo irreparable, o bien, por haber cesado los efectos del reclamado, de conformidad con lo previsto por el artículo 61, fracciones XVI o XXI, de la Ley de Amparo, respectivamente y, por tanto, en apego a lo señalado en la fracción V del arábigo 63 del citado ordenamiento legal, se sobreseerá en dicho juicio. Por lo que lo verdaderamente “improcedente” deberá ser la caución en mención.

En este sentido, ¿qué sucedería si el tribunal de amparo realiza un análisis similar y se da cuenta que con ello es mayor el perjuicio sufrido por la colectividad con la no ejecución del acto reclamado, pero el acto reclamado es aparentemente constitucional? Al respecto, el juzgador deber realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pudiera ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, pues no es posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la suspensión.²³⁶

Luego entonces, a juicio del que esto suscribe, la introducción de la suspensión por *apariencia de buen derecho* en la modificación constitucional cuestionada es contradictoria y atenta contra la naturaleza misma de la suspensión del acto reclamado y, consecuentemente, contra la del juicio de

²³⁶ Cfr. *Op. Cit.*, nota 226.

amparo, que no es sino la de salvaguardar los derechos fundamentales de la persona contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad, que violen esos derechos.

En esa tesitura, los hacedores de la reforma debieron haber previsto tales circunstancias, primero, en la Constitución Federal y, en segundo lugar, en la ley reglamentaria, pues es a través de ésta que, como instrumento adjetivo, mediante el juicio de amparo, se van a hacer valer y respetar los derechos fundamentales de las personas que sean conflagrados por actuaciones arbitrarias de las autoridades provenientes de la voluntad estatal.

Por lo que se propone reformar, aunque mínimamente a fin de sentar las bases, la Ley Fundamental y, por consiguiente, la legislación de la materia, en el sentido de regular, establecer sendos lineamientos y regular la actuación del juzgador de amparo, en la inteligencia de realizar un análisis ponderativo pero sin prejuzgar en el fondo del asunto; lo anterior, a fin de que no se presenten antinomias jurídicas o lagunas de derecho y se puedan solucionar los problemas aludidos en el presente apartado. Pues, no obstante de que la intención del legislador ordinario pugna por satisfacer las necesidades colectivas, pretendiendo hacer más accesible al grueso de la población el medio de control de trato, lo cierto es que, como ya se expuso, con la modificación fundamental de trato no se logra o avanza lo que se esperarí, sino que se estanca en su cometido, reiterando los criterios que los tribunales federales han sostenido sobre el tema que, si bien pretenden ampliar el ámbito de protección del amparo, en ocasiones lo restringen o limitan, debido a la falta de técnica jurídico-legislativa empleada por dicho Poder Reformador de la Constitución.

4.4.9 Los Plenos de Circuito

Como ya se ha comentado brevemente durante el desarrollo de la temática en cuestión, los Plenos de Circuito son los órganos del Poder Judicial de la Federación creados con la primigenia intención de aminorar el rezago de los asuntos de contradicción de tesis de la competencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación y, consecuentemente, homogeneizar los criterios discrepantes entre tribunales colegiados de un mismo circuito.

Asimismo, se ha dicho que dichos órganos pueden emitir criterios sobre constitucionalidad o convencionalidad, esto es, establecer jurisprudencia sobre si una norma general contraviene la Constitución General de la República o la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que integra el nuevo *bloque de constitucionalidad* en el sistema jurídico mexicano; empero, como ya ha quedado asentado, no pueden emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad. También, que se integran por los presidentes de los tribunales colegiados de un circuito, conformándose por especialización o no, según la materia o necesidad de que se trate dentro de un mismo circuito; de igual manera, funcionan con todos o con la mayoría de sus integrantes.

En ese sentido, fueron instaurados con una doble finalidad, según se desprende de la exposición de motivos del decreto de la reforma constitucional en materia de juicio de amparo de 2011, a saber: a) consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante de la Constitución, que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto y, b) fortalecer a los Tribunales Colegiados de Circuito, reconociendo a sus integrantes como conformadores efectivos de criterios de legalidad –al dotarlos de autonomía relativa–, con lo que se daría mayor homogeneidad, previsión y especificidad a los criterios y precedentes que se generen en determinado circuito, sin que se extienda al resto.

Debido a la reforma en cuestión, en la nueva Ley de Amparo, como consecuencia de aquélla, se determinó que la jurisprudencia por contradicción de tesis se establece, además de por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos de Circuito.

Al respecto, es preciso señalar que esta facultad era exclusiva de dicho Alto Tribunal. Sin embargo, en estos casos, la Corte mantendría la competencia para conocer de 1.- Las controversias suscitadas entre Plenos de distintos

circuitos; 2.- Las que surjan entre Plenos en materia especializada de un mismo circuito; o 3.- Las derivadas entre tribunales de un mismo circuito con distinta especialización. Esto asegura que sea la Suprema Corte el órgano terminal para establecer las interpretaciones, evitando así una potencial dualidad y oposición entre la interpretación constitucional y la legal.

Ahora bien, lo anterior tiene su fundamento, en primer término, en el artículo 94, séptimo párrafo, en relación con el diverso 107, fracción XIII, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, que establecen:

Artículo 94. *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que

pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

(...)

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I a XII.- (...)

XIII. *Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.*

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

(...)

[Énfasis añadido]

Así pues, de la transcripción anterior se advierte, primeramente, que aunque el séptimo párrafo del 107 constitucional que contempla a los Plenos de Circuito no lo mencione, en relación con el que le antecede –y al cual debió unirse– (sexto), los procedimientos y la estructura cuya eficacia en cuanto a la implementación y aplicación de la Ley de Amparo queda a cargo del Consejo de

la Judicatura Federal, de ahí que deba emitir los lineamientos encaminados a cumplir con las condiciones legales de ese cuerpo normativo en torno a las actuales figuras, como en el caso de los Plenos de Circuito, legitimados para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustitución de una jurisprudencia y, con ello, consolidar el cambio sustancial del sistema jurídico.²³⁷

Asimismo, del contenido citado, mismo que se corrobora en los artículos 225 a 227 de la nueva Ley de Amparo, se aprecia que los Plenos de Circuito son pues, órganos decisorios en las contradicciones de tesis que pudiesen generarse entre los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a una misma jurisdicción, los cuales se integrarán por los magistrados presidentes de los respectivos tribunales, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atendiendo a las circunstancias particulares de carácter administrativo, en cada circuito judicial.²³⁸

No obstante ello, es dable decir que la reforma constitucional en análisis es desafortunada, en tanto que no cumple con su cometido, en el sentido de consolidar a la Corte como un verdadero tribunal constitucional y en cuanto a fortalecer las funciones de los magistrados de los tribunales colegiados de circuito, y en suma, resulta difícil pensar que se logrará la homogeneidad o unificación de criterios de dichos tribunales federales de un mismo circuito; lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En efecto, en primer término, la modificación fundamental de trato deviene en incongruente, dado que al suprimírsele al Máximo Intérprete de la Constitución General de la República de la facultad exclusiva de resolver los asuntos de contradicciones de tesis derivadas de los criterios discrepantes de los tribunales colegiados de circuito, si bien pareciera que al descargársele de esa labor, el más Alto Tribunal del país pueda dedicarse más a decidir cuestiones propiamente

²³⁷ Cfr. Tesis 1a.XXVII/2015, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, enero de 2015, t. I, visible en la página 774, derivada de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 1/2014, formulada por el Presidente del Pleno del Decimosexto Circuito con fecha 11 de junio de 2014, aprobada por unanimidad de cuatro votos de la mencionada Sala del Alto Tribunal.

²³⁸ *Idem*.

constitucionales, no sólo mediante su indispensable intervención en controversias y acciones, sino también en amparos que requieran una determinante interpretación de la ley fundamental,²³⁹ lo cierto es que con ello no se le robustece como un verdadero tribunal constitucional, sino que se acrecienta el trabajo de los órganos (y tribunales) del Poder Judicial de la Federación y se retarda la justicia por ellos impartida.

Pues, en la porción normativa de referencia se determinó que contra lo decidido en esas tesis cuando fueren contradictorias, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la única facultada para decidir el criterio que deba prevalecer. Además, se puede colegir que existirán en demasía criterios discrepantes entre los Plenos de los tribunales colegiados de circuito de todo el país, en torno tanto a leyes federales como locales, en la medida en que las legislaciones estatales contienen preceptos de contenido similar, por lo cual habría choque de criterios respecto a la misma problemática y, por tanto, mayor número de contradicciones de tesis. Por lo que al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano terminal de decisión respecto de las tesis contradictorias que versan sobre el problema de legalidad, es evidente que no se le consolida como verdadero Tribunal Constitucional.

Como corolario de lo que antecede, es prolijo mencionar que los gobernados quedarían en un mayor estado de indefensión e incertidumbre jurídica, dado que tendrían que esperar a que se dé y resuelva una especie de “doble instancia” para culminar con el criterio que deba prevalecer. Pues, sería cosa juzgada lo decidido por los Colegiados, mientras se resuelve por la Corte que se debe adoptar una decisión distinta a la determinada por ellos.

Es por ello que la Suprema Corte como último intérprete y garante de la Constitución Federal, es quien deba tener y seguir conservando la facultad exclusiva en torno a este tipo de asuntos, es decir, a resolver en definitiva el

²³⁹ *Cfr.* FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 63.

criterio que deberá prevalecer en tratándose de tesis contradictorias sustentadas por los tribunales colegiados de un mismo circuito.

Al respecto señala el doctor Luciano Silva Ramírez:

Por lo que hace a la creación del órgano denominado Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis, consideramos que más que homogeneizar los criterios dentro de un Circuito, propiciarán el caos, la incertidumbre jurídica, retardo y burocratización de la justicia; en efecto, la jurisprudencia, sobre todo el sistema por contradicción de tesis ha permitido no tan sólo la integración, uniformidad del poder judicial, sino también de la justicia en México, por ello el constituyente originario sólo facultó a la Suprema Corte como máximo Tribunal de la República, cuyos fallos son inatacables, a emitir jurisprudencia por contradicción de criterios en términos de la fracción XIII aludida [...] Igualmente, propicia el retardo en la impartición de justicia, al estar triangulando el trámite y resolución de la contradicción de criterios, porque lo que resuelva el Pleno de Circuito al final de cuentas será revisado por la Suprema Corte, propiciando no tan sólo el retraso, sino también la burocratización de la justicia [...]²⁴⁰

Sin que obste a lo anterior, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil opinan:

La creación de estos órganos –que tienen carácter diferenciado– no implica cercenar a la Suprema Corte sus facultades para fungir como intérprete definitivo de la ley suprema y aun de las ordinarias, sobre todo cuando se trate de imponer a éstas una determinada interpretación conforme a la Constitución. EL Alto Tribunal conserva su facultad de atracción en los amparos directo y en revisión, en este recurso interpuesto en amparos contra resoluciones judiciales finales, y en algunas apelaciones ordinarias, pero sobre todo en la solución de la contradicción entre Plenos de Circuito o entre Tribunales Colegiados en ciertos casos.²⁴¹

En efecto, como sostiene el jurista y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la reforma de mérito los tribunales colegiados serán “Juez y parte”, al tener que, máxime la carga excesiva de trabajo con que

²⁴⁰ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, pp. 92-93.

²⁴¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 71.

cuentan, resolver las contradicciones de tesis, de los criterios discrepantes sustentados por ellos mismos, conformados como el Pleno de circuito correspondiente. Además, los magistrados pertenecientes a un tribunal colegiado de circuito deben llevar al cabo su labor y función con profesionalismo, objetividad, excelencia y exhaustividad, empero, realizan un estudio profundo y minucioso de los asuntos de los cuales conocen, discutiéndose en la sesión plenaria respectiva y decidiendo su voto en determinado sentido, por lo que es incongruente y devendría en inusual que al resolver las contradicciones de tesis cambiaran de opinión sobre un tema o alguna cuestión ya debatida, lo que sin duda alguna va a acaecer en innumerables ocasiones, por lo que lo lógico sería optar por el criterio ya emitido, según también el criterio del magistrado respectivo.

En cuanto al particular, sostiene Silva Ramírez que:

[...] independientemente de lo anterior, los plenos de circuito al estar integrados por un consejo de Magistrados, estarán resolviendo criterios de sus pares y en un momento dado será Juez y parte, ya que ellos mismos resolverán las contradicciones de tesis que emitieron los Magistrados integrantes de los tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis materia de la contradicción.²⁴²

Por lo anterior, es a todas luces evidente e incuestionable que la reforma en cuestión se aleja de lo que promete, en la inteligencia de que no se fortalecen las funciones de los magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito. Por lo que en lugar de crear el órgano que se cuestiona, la conveniente hubiese sido una reforma al sistema de jurisprudencia por contradicción de tesis para establecer un procedimiento en el que se precise el plazo para hacer la denuncia, cómo y ante quién se promoverá la contradicción respectiva, así como ampliar la legitimación para efectuarla, con una etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, y las reglas a que se sujetará la Suprema Corte de Justicia para

²⁴² SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 93.

resolver, modificando los efectos de resolución que dilucide la contradicción, sin excluir el recurso oponible contra dicha resolución.²⁴³

En esa tesitura, más que un avance con la creación de estos órganos, se da un paso atrás en la impartición de justicia, pues con ellos se acrecienta la carga de trabajo en los Tribunales Colegiados, así como en la misma Corte, como ya se apuntó. Por lo que lo ideal hubiese sido, en dado caso, instaurar un solo Pleno de Circuito, como órgano terminal encargado de dirimir las tesis discrepantes emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los temas que versen sobre legalidad y constitucionalidad de leyes de los Estados; el cual formaría parte integrante del Poder Judicial de la Federación, integrado por magistrados de los que conforman dichos tribunales, conformado por cinco de ellos, con voto de calidad de su presidente en turno; cuyo nombramiento fuere ratificado por el Senado de la República a propuesta del Alto Tribunal; siendo el encargado de la disciplina, vigilancia y administración de ese Pleno de Circuito, el Consejo de la Judicatura Federal.²⁴⁴

En tal virtud, se propone una reforma integral tanto a la Constitución General de la República como a la legislación de la materia, a fin de establecer el procedimiento en mención, o bien, la instauración de un solo Pleno de Circuito. Pues a través de cualquiera de las dos opciones sí se tendrían avances en la jurisprudencia y en su sistema de integración por contradicción de tesis.

²⁴³ Cfr. *Idem*; Tesis 1a. XVIII/2015, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, enero de 2015, t. I, página 752, correspondiente a la Décima Época, derivada de la contradicción de tesis 100/2014, cuyo rubro señala: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, AUN CUANDO LOS CRITERIOS DISCREPANTES NO EMANEN DEL TRIBUNAL AL QUE PERTENECEN”**; tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/2013, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, visible en la página 609, del Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuya voz expresa: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO. LOS JUECES DE DISTRITO ESTÁN LEGITIMADOS PARA DENUNCIARLA ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”**.

²⁴⁴ Cfr. TEMBLADOR VIDRIO, Rosa María, Magistrada adscrita al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, “Breves consideraciones sobre la instauración de los Plenos de Circuito”, octubre de 2012, en el Micrositio denominado “Derechos Humanos” del sitio electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la liga: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/>.

4.4.10 Cumplimiento o ejecución de las sentencias de amparo

Como punto final del contenido de la reforma constitucional en materia de juicio de amparo se analizará lo relativo al cumplimiento o ejecución de las sentencias estimatorias, esto es, la conducta que debe desplegar la autoridad, una vez que la Justicia Federal ha amparado y protegido a una persona contra actos de ella, a fin de restituir a dicha quejosa en el pleno goce de su derecho fundamental violado, manteniendo el orden y primacía constitucionales.

Para ello, resulta conveniente en primer término mencionar qué se entiende por “cumplimiento”, así como por “ejecución”, en términos generales y en la legislación civil –que es la rama madre del derecho tanto en el aspecto sustantivo como procesal–, como parte esencial del proceso y del fallo que se llegue a dictar en el mismo, a fin de establecer una aproximación conceptual del *cumplimiento o ejecución* de las sentencias de amparo.

Así pues, como es bien sabido, todo proceso jurisdiccional o juicio, tiene como presupuesto un litigio o conflicto de intereses que principia con una demanda –entendida ésta como escrito inicial *grosso modo*–, que presenta una persona ante un juzgado o tribunal (actor, demandante), a través de una vía y mediante el ejercicio de una acción, por la cual va a pretender algo de alguien, esto es, a solicitar al Estado se le reconozca el derecho que hace valer en contra de otra persona, o bien, de alguna entidad o autoridad del poder público porque estima se le ha transgredido ese derecho; consecuentemente, existe una contestación a la demanda por parte del demandado, quien opondrá las defensas o excepciones que estime pertinentes para resistir a la pretensión del demandante. Hecho lo anterior, se abre un período probatorio, por el cual se ofrecen y desahogan los medios de convicción idóneos por las partes para acreditar su dicho, mediante una audiencia; quienes posteriormente formularán alegatos de buena forma, como conclusiones finales y, por último, se dictará la sentencia que resuelva lo principal en el negocio o asunto.

Sin embargo, no basta con el hecho de que el órgano jurisdiccional dicte una sentencia favorable a los intereses del promovente, sino que, para satisfacer

enteramente los extremos de su pretensión y cumplir con los derechos fundamentales de seguridad jurídica consagrados en la Constitución Federal, así como en los tratados en que México fuese parte, ese fallo estimatorio, aunque no en todos los casos, debe cumplirse o ejecutarse, una vez que cause estado, esto es, que quede firme.

En ese sentido, el insigne maestro don Cipriano Gómez Lara, gran procesalista y civilista, sostiene que:

La ejecución es una consecuencia probable de todo tipo de proceso, ya sea penal, civil, administrativo, etc. En términos generales, debe entenderse por *ejecución* la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad –en lo fáctico– lo establecido en la sentencia.

No todas las sentencias ameritan una fase de ejecución forzosa: por una parte existen resoluciones –las de mera declaración de certeza– que no pueden ejecutarse ni dan materia para ello; por otra, cuando la sentencia contiene un mandato que incluye realización de conducta, es decir, una conducta, el destinatario de ella puede acatarla voluntariamente y no habrá necesidad de ejecutar, o bien, independientemente de la resistencia o anuencia del obligado, puede presentarse una imposibilidad material para ejecutar –insolvencia absoluta del deudor–, con lo que tampoco se presentará la ejecución por inútil e ineficaz.²⁴⁵

De este modo, el *cumplimiento* de una sentencia atiende a la conducta que debe efectuar el que no obtuvo un resultado favorable a sus intereses al resolverse un negocio judicial e implica que se puede llevar al cabo de forma voluntaria, o bien, de manera forzosa, ante la rebeldía para ello del obligado para tal efecto. La *ejecución* de un fallo reside en la etapa final del proceso o fuera del mismo, por virtud del cual se deberá materializar en el “mundo del ser” lo ordenado por el juez o tribunal, satisfaciendo los requisitos legales correspondientes y, en suma, los principios y derechos fundamentales consagrados en el Cuerpo Político Fundamental.

²⁴⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 4ª reimpresión a la 7ª edición de 2008, México, Oxford University Press, pp. 195-196.

No obstante lo anterior, ambos términos suele utilizarse indistintamente en la práctica, por lo que, para efectos de esta monografía, se podrán encontrar estos vocablos de forma imparcial.

Bajo ese orden, en el juicio de amparo, la sentencia que concede el amparo al quejoso, la protección federal otorgada, puede ser lisa y llana, aunque regularmente es “para efectos” de que la autoridad señalada como responsable deje insubsistente el acto o resolución materia del juicio constitucional y, en su lugar, emita otro en el que purgue el vicio de legalidad o constitucionalidad, restituyendo al amparista en el pleno goce de su derecho fundamental conculcado, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, obligando a la autoridad a respetar el derecho del gobernado, cumpliendo lo que el mismo exija, si se trata de un acto reclamado en el amparo de carácter positivo o negativo, según el caso, respectivamente.

Sin embargo, con la anterior redacción del texto constitucional y legislación de la materia, era poco probable que las autoridades responsables cumplieran voluntariamente, y en tiempo y forma las sentencias que concedían el amparo y protección a los promoventes del juicio constitucional, pues era prácticamente imposible que en el término de 24 horas acataran con todos los extremos del fallo protector, emitiendo las órdenes el superior jerárquico a los subalternos directamente obligados al cumplimiento y acreditarlo ante el tribunal de amparo. Para lo cual, ante la renuencia de la autoridad (incumplimiento), conductas evasivas, exceso o defecto en el cumplimiento, o repetición del acto reclamado, según se realizó una interpretación extensiva de los abrogados artículos 204 a 210 de la anterior Ley de la materia que confirmaban el contenido de la anterior redacción de la fracción XVI del 107 constitucional, el órgano de control constitucional, mediante las disposiciones establecidas en la Carta Política Federal y, por ende, a través del procedimiento establecido en la Ley de Amparo anterior a la reforma, actuaba de cierta forma, hasta llegar a sancionar administrativa o penalmente a las autoridades contumaces. Pues dichos preceptos legales se referían a los delitos en que pudieran incurrir las autoridades

en el juicio de amparo, aun cuando no estaban tipificados o, mejor dicho, previstos como *delitos* en esa legislación adjetiva secundaria.

Actualmente, la Constitución General de la República, en su artículo 107, fracción XVI, prevé:

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I a XV.- (...)

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

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

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

el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

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

(...)

Ahora bien, de la anterior transcripción se advierte, en el primer párrafo, el procedimiento *in genere* a seguir por *incumplimiento* a las sentencias de amparo; distinguiendo en que el mismo pueda ser “justificado” o, bien, “injustificado”.

Así, en el primer caso, tratándose de “incumplimiento justificado”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley de Amparo, otorgar un plazo razonable a la autoridad para que proceda a su cumplimiento, el cual podrá ampliarse a petición de la misma autoridad responsable.

Asimismo, dentro del párrafo primero de la aludida fracción XVI, se prevé el “incumplimiento injustificado” –que bien podría llamarse incumplimiento *strictu sensu*–, cuando el incumplimiento sea injustificado o haya transcurrido el plazo para acatar el fallo constitucional y sin que la contumaz lo hubiere hecho; para lo cual, el Alto Tribunal procederá a separar e su cargo a la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Lo mismo se aplicará para el superior jerárquico de la autoridad rebelde, así como para los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la responsable, hubiesen incumplido la ejecutoria de amparo.

Por otra parte, el segundo párrafo, contempla la *repetición del acto reclamado*, cuando una vez concedido el amparo, si la autoridad responsable repitiera el acto combatido por el quejoso, el Máximo Tribunal del país, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley de la materia, procederá a separar de su cargo al titular, funcionario o servidor público de la autoridad contumaz y dará vista al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito

que corresponda, “salvo que no hubiera actuado dolosamente” y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte.

En ese sentido, el párrafo tercero de la fracción XVI del artículo 107 cuestionada, establece el *cumplimiento sustituto* de las sentencias de amparo, el cual podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional de amparo, o bien, decretado de oficio por el Alto Tribunal, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el gobernado agraviado, o cuando, por las circunstancias del caso, “sea imposible o desproporcionadamente gravoso” restituir la situación que imperaba antes de la violación. Se tramitará vía incidental y tendrá por efecto que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso. Asimismo, se introduce la posibilidad de que las partes en el juicio de amparo podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional de amparo.

Finalmente, el último párrafo de la plurimencionada fracción, señala que ningún expediente relativo a un juicio de amparo podrá archivarse, hasta en tanto quede cumplida la sentencia que haya concedido la protección constitucional, es decir, que dicho asunto se encuentre totalmente concluido, en el entendido de que se le haya restituido al quejoso en el pleno goce de su derecho fundamental conculcado, volviendo las cosas que guardaban antes de la violación, y no haya diligencia alguna que practicar.

No obstante lo anterior, la modificación al texto constitucional resulta desafortunada, en la medida en que es incongruente, contradictoria e ineficaz, máxime de la falta de técnica jurídica que empleó el poder reformador de la Constitución para tal efecto, de conformidad con las consideraciones siguientes.

De este modo, el primer párrafo, de la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución General de la República establece que el incumplimiento puede ser “justificado”, para lo cual se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgará un plazo razonable para que la responsable cumpla

debidamente con el fallo protector, mismo que a petición de ésta puede ampliarse; lo cual es inadmisibles, pues tanto el orden constitucional como los derechos fundamentales de las personas consagrados en dicho Cuerpo Político Supremo, así como los previstos en los tratados en que México fuese parte –que se encuentran elevados a rango constitucional–, no están sujetos a condición alguna ni cuyo incumplimiento por parte de las autoridades puede ser objeto de justificación o eximente alguna para eludir la obligación que les compete como ente público para con los gobernados, ni mucho menos romper o burlar el orden y primacía de la Constitución; de ahí lo ineficaz de la reforma de mérito.

Por otra parte, en el segundo párrafo se alude al incumplimiento propiamente dicho, el cual se maneja como “injustificado”, empero, como ya se dijo, ningún incumplimiento a una sentencia constitucional puede tener justificación alguna ni ser objeto de cierto pretexto para incumplir lo ordenado por la Constitución Federal. Así pues, en este caso, si la autoridad responsable no acata la ejecutoria de amparo, dado que transcurrió el plazo con que contaba para ello, el Alto Tribunal procederá a separar de su cargo al titular de dicha responsable y a consignarlo ante el juez de distrito que corresponda, de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley de Amparo; es decir, conforme a las reglas establecidas en los artículos 192 a 198, del Título Tercero intitulado “Cumplimiento y Ejecución”, Capítulo I, denominado “Cumplimiento e Inejecución”, de dicha Ley.²⁴⁶

²⁴⁶ “Artículo 192.- Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito, si se trata de amparo indirecto, o el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El Presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico.

El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga.

Artículo 193.- Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

Al remitir los autos al tribunal colegiado de circuito, el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

El tribunal colegiado de circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el tribunal colegiado de circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico.

Artículo 194.- Se entiende como superior jerárquico de la autoridad responsable, el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma.

La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

Artículo 195.- El cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo, si es injustificado, no exime de responsabilidad a la autoridad responsable ni, en su caso, a su superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante al imponer la sanción penal.

Artículo 196.- Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta Ley.

Artículo 197.- Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este Capítulo.

En tal tenor, es de precisarse que en los tribunales de amparo, tal y como lo ordena la actual redacción del texto constitucional, así como los preceptos citados de la ley reglamentaria, el superior jerárquico de la autoridad responsable la exhortará para que acate cabalmente el fallo protector en los términos que se precisen en la sentencia estimatoria, ya que en caso de que la mencionada autoridad sea omisa al respecto, el juzgador de amparo le apercibirá con imponerle una multa de cien a mil días de salario mínimo general vigente en la entidad federativa que se trate, incluyendo al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 258, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, y demás responsabilidades en que pudiere incurrir, además de continuar con el procedimiento previsto en el numeral 193 de la Ley de Amparo, esto es, se ordenará que se abra el incidente de inejecución de sentencia respectivo, y los autos originales en que se actuare serán remitidos al tribunal colegiado de circuito que en turno corresponda, para la substanciación del incidente de mérito, sin perjuicio de que éste a su vez, los envíe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del arábigo 198 del ordenamiento legal en cita, es decir, separación del cargo de las autoridades omisas, máxime de las penas a que se refiere el artículo 267 de la

Artículo 198.- Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda.

Cuando sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación devolverá los autos al órgano judicial de amparo, a efecto de que desahogue el incidente a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 193 de esta Ley.

Cuando estime que el retraso en el cumplimiento es justificado, dará un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad.

Cuando considere que es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior sin que se hubiese cumplido, tomará en cuenta el proyecto del tribunal colegiado de circuito y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hayan incumplido la ejecutoria.

En la misma resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará que se devuelvan los autos al órgano jurisdiccional de amparo a efecto de que reinicie el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda contra los anteriores titulares que hayan sido considerados responsables del incumplimiento de la ejecutoria de amparo en términos del párrafo anterior.”

misma Ley, por la posible comisión de algún delito de los previstos en este último dispositivo legal.

De igual modo, el superior jerárquico de la autoridad responsable directamente obligada al cumplimiento del fallo protector seguirá la misma suerte, esto es, respecto de la aplicación de las sanciones y/o delitos en que pudiere incurrir o cometer, en términos del artículo 192 de la Ley de la materia, ya invocado.

Bajo ese orden, de acuerdo con lo establecido por el diverso 193 del mismo ordenamiento, se considerará *incumplimiento* “el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo”; sin embargo, como ya se ha dicho, el incumplimiento abarca no sólo el retraso del acatamiento de la sentencia constitucional, sino también el hecho de no cumplir lisa y llanamente con dicha ejecutoria. Por lo que si una autoridad responsable no cumple con la sentencia de amparo, ya sea porque transcurrió el plazo para tal efecto o no solicitó la ampliación del mismo, o bien, no acredita encontrarse en vías de cumplimiento o “justifica la causa del retraso”, se hará acreedora a las sanciones ya previstas, tanto la directamente obligada como su superior jerárquico, como consecuencia de la responsabilidad administrativa o penal en que incurran.

En este sentido, señala el numeral 195 de la ley reglamentaria que el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo, “si es injustificado, no exime de responsabilidad a la autoridad responsable ni, en su caso, a su superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante al imponer la sanción penal.

Empero, la Constitución Federal, si bien distingue de manera un tanto acertada aunque infructuosa, entre el “incumplimiento” (primer párrafo) –que comprende tanto al incumplimiento *strictu sensu* como a la evasión– y la “repetición del acto reclamado” (párrafo segundo), figuras ambas que anteriormente no se diferenciaban claramente en el precedente texto

fundamental, lo cierto es que la intención del legislador ordinario por especificar y tratar de ejemplificar y contrarrestar las situaciones jurídicas que se llegaren a presentar en esos casos, es inútil; por lo que la reforma materia de esta investigación resulta incongruente, dando un paso atrás en la institución del amparo.

Al respecto, en opinión de Luciano Silva:

también le faltó técnica jurídica a la reforma en cuestión y representa un retroceso en el juicio de garantías; porque por una parte, en su primer párrafo, incurre en una grave omisión, al no contemplar el retardo en el cumplimiento de las sentencias como causa de responsabilidad constitucional y penal de las autoridades responsables; por otra parte, resulta incongruente [...] respecto a que ya no se requerirá la declaración de procedencia del artículo 111 constitucional para la aplicación de la fracción XVI del artículo 107, a aquellas autoridades que gocen de inmunidad constitucional; sin embargo, la fracción XVI de la reforma nada dice al respecto, ni fue materia de reforma el artículo 112 citado [*sic*], estas situaciones debieron contemplarse expresamente en el texto de la fracción XVI, así como en el artículo 112 constitucional que prevé los casos en que no se requerirá la declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados, y no en la ley secundaria, en la Ley de Amparo.²⁴⁷

En tal tenor, otro de los problemas que ha existido en la anterior legislación de amparo es respecto de los superiores jerárquicos de las autoridades directamente obligadas. Pues el primer párrafo del artículo 105 de la ley secundaria que precede a la actual consecuencia de la reforma en cuestión, establecía que si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedaba cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permitía, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juzgador de amparo, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, requería al superior inmediato de la autoridad contumaz para que obligara a ésta a cumplir sin demora la sentencia, y si la responsable no tenía

²⁴⁷ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *Op. Cit.*, nota 81, p. 94.

superior, el requerimiento se hacía directamente a ella; así, cuando el superior inmediato de la autoridad obligada no atendía el requerimiento de cumplimiento y tenía a su vez superior jerárquico, también se requería a este último.

De este modo, cuando se trate de autoridades judiciales, por la independencia de la jurisdicción que se presenta entre los órganos del Poder Judicial de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, es difícil establecer los superiores jerárquicos de alguna instancia; verbigracia, una Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no es superior jerárquico de un Juez del fuero común, pues, de acuerdo al artículo 194 de la nueva Ley de Amparo, tiene esa calidad el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre la autoridad responsable poder o mando para constreñirla a actuar o dejar de hacerlo en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma.

El verdadero conflicto se presentaba –y aún persiste– con las autoridades administrativas, que de acuerdo con las leyes orgánicas o reglamentos federales y locales que regulan su estructura, organización y funcionamiento, en ocasiones resulta confuso determinar cuál es la autoridad jerárquicamente superior inmediata a la responsable obligada al cumplimiento al fallo protector, o bien, lisa y llanamente, cuál es el superior jerárquico de la contumaz, como se señala en la nueva Ley de Amparo; máxime que los superiores inmediatos o los diversos jerárquicos no daban la orden o requerían el cumplimiento a la ejecutoria a sus inferiores o subalternos, pues si bien se regulaba que los superiores jerárquicos incurrierán en responsabilidad en los mismo términos que las responsables por “falta de cumplimiento”, lo cierto es que no se refería a los superiores inmediatos y, aunado al hecho de que al no precisarse la forma de incumplimiento, no se les aplicaba sanción alguna, lo que propiciaba que no se cumplieran múltiples sentencias de amparo en tiempo y forma, o que se acataran con posterioridad, incluso hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, poco tiempo antes de que se emitiera la resolución respectiva mediante la sesión plenaria correspondiente.

En suma, es menester decir que la ejecutoria de amparo debe ser cumplida puntual, cabal e íntegramente, sin excesos o defectos, pues, en contra del proveído que declare cumplida la sentencia constitucional y no satisface las pretensiones del quejoso, o bien, estima no se le ha restituido en el pleno goce y disfrute de sus derechos fundamentales conflagrados, puede interponer al recurso de inconformidad a que se refieren los artículos 80, primer párrafo, 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente.

Ahora bien, por lo que respecta a la *repetición del acto reclamado* contemplada en el párrafo tercero de la pluricitada fracción XVI del artículo 107 constitucional, es de señalarse que existe una incongruencia y contradicción con la reforma de marras, en tanto que la anterior legislación constitucional, así como la de la materia preveía la declaración de procedencia del titular de la responsable que indebidamente volviera a emitir el acto o resolución materia del juicio constitucional, transgrediendo los derechos fundamentales del promovente del amparo; es decir, inmediatamente era separado de su cargo y consignado ante el juez de distrito en materia penal que correspondía. Empero, de forma inexplicable, la modificación fundamental de trato no consagra ya ese procedimiento, ya que si bien dice que se separará del cargo de manera inmediata al titular de la responsable, sólo se limita a expresar que se dará vista al Ministerio Público de la Federación.

Lo anterior es a todas luces incongruente, dado que, por un lado, el anterior texto constitucional y la preliminar ley de la materia sí establecían tal situación y, por otro, habida cuenta de que sí se establece esa declaratoria en tratándose de incumplimiento de las sentencias de amparo, mas no así respecto de la repetición del acto reclamado; en suma, no se puede encomendar la tarea de la posible consignación al juez de distrito en materia penal aun órgano de categoría inferior, máxime que pertenece a la Administración Pública, pues depende del Poder Ejecutivo. Con lo cual también existe una contradicción de la reforma en cuestión con el contenido del artículo 21 de la Ley Suprema, en la inteligencia de que el Pleno del Alto Tribunal va a tener la facultad de consignar

directamente a las rebeldes ante el juez de distrito, no así el órgano investigador, mediante el ejercicio de la acción penal.

En esa virtud, tampoco es aceptable que se prevea la posibilidad de la celebración de convenios judiciales ante el órgano jurisdiccional de amparo, a fin de pactar lo relativo al cumplimiento sustituto de las ejecutorias, pues el orden constitucional, se reitera, no está sujeto a los intereses particulares ni a condición o justificación alguna; dicho lo cual la reforma materia de la presente investigación acaece en incongruente.

Si la autoridad responsable repite el acto reclamado en el amparo, la parte interesada podrá formular la correspondiente denuncia, en términos del numeral 199 de la ley de la materia.

En otro orden, no está por demás señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, el procedimiento de ejecución del fallo protector inicia una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, y el órgano jurisdiccional ha ordenado su notificación a las partes, lo cual debe ser de manera inmediata. El plazo de tres días que de manera general prevé la ley para que se cumplan las sentencias de amparo tiene tres excepciones: 1) se puede ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en cuenta la complejidad o dificultad de la ejecutoria; 2) si la sentencia no se ha cumplido en el plazo referido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso; y, 3) se puede reducir el plazo de tres días cuando se trate de casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso. De este modo, si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la ley de la materia, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito.²⁴⁸

²⁴⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2014, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, visible en la página 19, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, publicada

Asimismo, [en] el precepto constitucional en cita, al hablar acerca del “cumplimiento sustituto”, también fueron aclarados los términos respectivos (párrafo tercero), constituyendo estas precisiones cambios sustantivos al respecto, por un lado, la supresión del adverbio “gravemente”; por otro, la eliminación del perjuicio a “terceros” y, la adición del supuesto de que procederá el cumplimiento sustituto “cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación”.²⁴⁹

En palabras de los constitucionalistas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, como corolario, lo anterior:

[se] trata de la eliminación de un pleonasma. Por la naturaleza de los derechos fundamentales cuya vulneración ya había sido declarada judicialmente, tendrá que ser “grave” –y mucho– el menoscabo a bienes jurídicos que se opongan a ésta, los cuales habrán de estar constitucionalmente tutelados, de acuerdo con la *ponderación* con que se justificaría el incumplimiento de la sentencia de amparo. También en la interpretación y aplicación de este precepto debe acudir –y por expresa alusión de la ley suprema– al *principio de proporcionalidad* para resolver qué interés habrá de prevalecer en este conflicto.

El segundo punto goza ahora de mejor redacción. De acuerdo con ella, no basta la utilidad de “tercero (s)” para que deje de cumplirse una sentencia de amparo sino que en tal provecho deberá también estar interesada la sociedad y contar con tal apoyo constitucional [...] ²⁵⁰

Pues, el incumplimiento de las obligaciones *de hacer* o *de no hacer* por parte del obligado suele traducirse en obligación de *dar*.²⁵¹ Por lo que, como ya se hizo mención líneas arriba, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo procederá cuando la ejecución de ésta afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios económicos de los que se pudiera allegar el quejoso

en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: “**PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO**”.

²⁴⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, p. 73.

²⁵⁰ *Ibidem*, pp. 73-74.

²⁵¹ *Cfr.* GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.*, nota 245, pp. 206-207.

con dicha protección constitucional, o bien, cuando por las circunstancias del caso sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación; asimismo, podrá ser solicitado por el quejoso ante el tribunal de amparo o decretado de oficio por el Alto Tribunal, y se tramitará vía incidental, de conformidad con lo establecido 204 y 205 de la Ley de Amparo, teniendo como objeto que el fallo protector se dé por cumplimentada mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso.

Sin embargo, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda decretar de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo debe existir, como presupuesto, declaratoria en el asunto por parte del juez de distrito o tribunal colegiado de circuito que emitió la resolución sobre la imposibilidad material para su cumplimiento.²⁵²

Ahora, en cuanto al particular, sólo se sustituyeron vocablos o términos en cuanto a la redacción del texto constitucional, pero no se hizo algo más tendente a precisar los supuestos y alcances, del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo; por lo que la reforma constitucional en análisis sobreviene en ineficaz.

Quizá, el aspecto más importante que se debe mencionar al respecto es la ampliación del plazo con que cuenta la autoridad responsable para acatar el fallo protector, que pasa de veinticuatro horas a tres días. Empero, cabe reflexionar si ello hará que las sentencias concesorias de la protección constitucional se cumplan a tiempo o cabalmente. Pues, entre más se amplíe el plazo otorgado a la autoridad para acatar una ejecutoria de amparo, se deja en mayor proporción al quejoso en estado de indefensión.

²⁵² Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 55/2005, visible en la página 63, Tomo XXI, junio de 2005, del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la Novena Época, cuyo rubro señala: “**CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LO DISPONGA DE OFICIO, SE REQUIERE, COMO PRESUPUESTO, DECLARATORIA EN EL ASUNTO POR PARTE DEL JUEZ DE DISTRITO O TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN SOBRE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARA SU CUMPLIMIENTO**”.

Es dable mencionar que en la práctica jurídica los jueces de distrito, atendiendo a “las particularidades del caso concreto” y a la “dificultad o tardanza” que pudiera presentarse para la autoridad responsable al momento de acatar el fallo protector, en lugar de tres, conceden diez días para cumplimentar los extremos de la protección constitucional concedida al quejoso.

Lo cual resulta desafortunado para los gobernados, en tanto que se les deja en estado de indefensión, situándolos en la incertidumbre jurídica, dado que las sentencias de amparo podrán ser burladas por las responsables, quienes podrán utilizar estrategias o dilaciones denominadas en la *praxis juris* o en el lenguaje común o vulgar del litigio como “chicanas”, retardando el cumplimiento o ejecución de la sentencia estimatoria.

Como se puede observar, siguen siendo múltiples los esfuerzos del legislador ordinario por tratar de regular los aspectos varios que se contienen en la figura del incumplimiento de las sentencias de amparo, en el sentido de prever las posibles soluciones a ello, así como las sanciones a imponer a las autoridades responsables que no acatan los fallos constitucionales, derivadas de la responsabilidad constitucional, administrativa y penal en que pudieran incurrir. Por lo que, si la intención de los hacedores de la modificación suprema pugna por una evolución a la institución procesal de mérito y, como ya se expuso, puede haber cierto avance pero lo cierto es que deviene un retroceso en el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

Por tanto, lo mejor hubiese sido modificar la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución Federal, en el sentido de establecer de forma clara, precisa, congruente y eficaz, primero, que la separación del cargo y la consignación del titular de la autoridad responsable se aplique tanto a aquella que incumpla el fallo constitucional como a la que repita el acto reclamado; como segundo término y como consecuencia de lo anterior, reformar los artículos 111 y 112 de dicha Norma Fundamental, por lo que toca a la declaratoria de procedencia; en tercer lugar, eliminar del texto fundamental lo concerniente a la celebración de convenios ante el órgano jurisdiccional de amparo, en torno al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, y, por último, modificar la redacción

constitucional, en la medida en que no fuere necesaria la declaración de procedencia referida, en tratándose de los titulares de autoridades responsables que gocen de fuero constitucional.

4.5 Algunas consideraciones en torno a la reforma constitucional al juicio de amparo

Además de analizar, criticar y proponer en cuanto al contenido de la reforma constitucional en materia de juicio de amparo de junio de 2011 objeto de esta monografía, se consideró oportuno sentar algunos puntos relativos a dicha modificación constitucional, los cuales se expondrán de manera concisa a continuación.

4.5.1 La creación de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación

Se ha dicho ya que la jurisprudencia constituye fuente del Derecho y es la interpretación de que la ley hacen los tribunales federales –principalmente los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación–, cuando dicha norma contenga algún vacío legal, antinomia (contradicción) o laguna jurídica, y es utilizada por los abogados postulantes, litigantes, jueces de toda índole, así como por las autoridades administrativas el momento de resolver una controversia en un proceso jurisdiccional, incluidos de corte constitucional, como lo es el juicio de amparo.

Así pues, resulta de suma importancia que el público en general, aunque preponderantemente las personas involucradas en la abogacía o gremio jurídico, conozcan las resoluciones, ejecutorias y los criterios que día a día se van generando y estableciendo por los órganos y tribunales del Poder Judicial de la Federación y demás órganos jurisdiccionales federales, por lo que el órgano o medio oficial de difusión de las tesis y criterios jurisprudenciales de dicho Poder, a excepción del Tribunal Electoral del mismo, es el Semanario Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 220 de la actual Ley de Amparo que prevé:

Artículo 220. *En el Semanario Judicial de la Federación se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.*

Igualmente se publicarán las resoluciones necesarias para constituir, interrumpir o sustituir la jurisprudencia y los votos particulares. También se publicarán las resoluciones que los órganos jurisdiccionales competentes estimen pertinentes.

Por lo cual, resulta conveniente hacer mención que la jurisprudencia, establecida por cualquiera de las formas para su integración, como fuente formal del Derecho, es sumamente invocada por las partes, así como por los juzgadores en una contienda judicial, ya sea, para esclarecer un punto controvertido o para robustecer su dicho.

En ese sentido, la Jurisprudencia o el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* –denominación que adquirió en conjunto en 1995– se publica mensualmente, de manera impresa y electrónica; asimismo, se integra por diversas partes, secciones y subsecciones y se comprende por “Épocas”, que son las etapas cronológicas en los que el Alto Tribunal agrupa criterios ahí publicados, y las cuales se van sucediendo cuando se presente un acontecimiento o momento histórico muy relevante en el país, cuyo impacto llegue a ser tal, que transforme en gran medida sus aspectos político, jurídico, económico y social.

De esta forma, la creación del Semanario Judicial de la Federación data del decreto de fecha 8 de octubre de 1870, emitido por el entonces Presidente de la República licenciado Benito Pablo Juárez García, y que desde esa fecha hasta hoy, la jurisprudencia contenida en sus páginas se distingue en dos grandes rubros: la jurisprudencia histórica y la jurisprudencia vigente; constituyendo la primera de las nombradas de la Primera a la Cuarta Épocas, por ser anteriores a la vigencia de la Constitución Federal (1917) y, la segunda de las mencionadas, de la Quinta a la actual Décima.

Así pues, las reformas constitucionales en materia de justicia penal, amparo y derechos humanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante Decretos de fechas 18 de junio de 2008, 6 y 10 de junio de 2011,

respectivamente, vistas en conjunto, simbolizan la renovación más intensa de las labores jurisdiccionales que México haya atestiguado en su historia moderna.

Consecuentemente, el 29 de agosto de 2011, mediante sesión privada de esa fecha, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 9/2011, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, mismo que entró en vigor al día de su aprobación, por el que se establece que dicha Época se iniciará con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de dicho Alto Tribunal, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011 (fecha en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de juicio de amparo), de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.²⁵³

En ese orden, con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época de la Jurisprudencia, el Presidente del Máximo Intérprete de la Constitución General de la República, mediante sesión solemne llevada al cabo el 4 de octubre de 2011, exhortó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la conclusión del proceso de creación de la nueva Ley de Amparo, señalando además, que ese día se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la llamada sentencia Rosendo Radilla, lo que significa la novación del sistema de impartición de justicia para el país, en el cual, todos los jueces mexicanos, en acatamiento a las obligaciones que se comprometen en el sistema interamericano, deberán hacer valer los derechos humanos de todas las personas en el ámbito de sus respectivas competencias.

4.5.2 La amplitud de protección del juicio de amparo: derechos humanos y su injerencia en el ámbito internacional

En el punto 4.4.1 de la presente investigación se abordó lo relativo a la protección de los derechos humanos, señalando los aspectos de la reforma constitucional

²⁵³ ACUERDO GENERAL NÚMERO 9/2011, DE VEINTINUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL ONCE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE DETERMINA EL INICIO DE LA DÉCIMA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

en esa materia de 10 de junio de 2011, correlativa con la diversa de 6 de junio del mismo año al juicio de amparo.

En ese sentido, sin ánimo de reiterar tales consideraciones, se esgrimirá brevemente al respecto, por cuanto atañe al ámbito internacional en que tienen injerencia los denominados derechos humanos hoy en día en nuestro país, derivado de la amplitud de su protección que consagran las reformas constitucionales de mérito, lo cual culmina con la creación de la nueva Ley de Amparo.

Bajo ese orden, el actual artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías otorgadas para su protección. Sin embargo, es plausible indicar que dicha porción normativa restringe, en gran medida, la protección de los derechos humanos, en la inteligencia de que sólo serán objeto de tutela los derechos humanos contemplados en los instrumentos de carácter internacional en los que México fuese parte, no así en todos los demás, que incluso pueden resultar más benéficos para la persona que, en un momento dado, se pueda ver afectada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que transgredan dichos derechos; por lo cual, aplicado esto al campo del amparo, se advierte que no podrá invocar en la demanda respectiva aquellos tratados que contengan derechos humanos que le pudieran beneficiar en mayor proporción que los reconocidos por la Constitución Federal o los contenidos por aquellos suscritos por el país.

De lo que se colige que esta reforma, más que “ampliar la protección” de los derechos humanos la limita. Por lo que el congreso constituyente permanente debió prever tal situación, reformando el primer numeral de la Ley Suprema, en el sentido de que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, así como de los contenidos en los instrumentos internacionales que no se opongan a ella.

Por otro lado, como consecuencia de la condena al Estado Mexicano en el caso *Radilla*, formado con el expediente Varios 912/2010,²⁵⁴ la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instituyó para el juicio de derechos fundamentales, principalmente, la posibilidad de que los tribunales de amparo, aun oficiosamente, puedan estudiar la regularidad de las disposiciones que lo regulan, y omitir su aplicación cuando no se ajusten a las normas fundamentales que los rigen. Lo que en la práctica se conoce como control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

4.5.3 El control de convencionalidad y la vinculación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dicho lo anterior, la obligación de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* deriva de lo resuelto en el expediente varios 912/2010, el cual, indica tres pasos a ejercer para efectos de dicho control, a saber: interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto y, en su caso, inaplicación. Deber o vigilancia que todos los jueces y autoridades deben llevar al cabo, a fin de velar por los derechos humanos.

Empero, resulta propio mencionar en primer lugar que, de acuerdo al Estado Constitucional de Derecho, la Constitución es norma jurídica y se puede hacer valer a través de mecanismos que ella misma establece (juicios de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, etcétera) o mediante normas secundarias; siendo estas últimas las denominadas en la doctrina “normas programáticas”, que se promulgan para reglar preceptos constitucionales, que se diferencian de los “derechos de eficacia directa” de la Norma Suprema y parten de la idea de los criterios de interpretación de solución de conflictos, los cuales son literal, sistemática, teleológica e histórica, las cuales, al ser procedimentales, son en favor del ser humano.

²⁵⁴ La ejecutoria relativa al expediente varios 912/2010 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, 4 de octubre de 2011, página 313.

En tal tenor, los métodos de interpretación son distintos de las reglas de aplicación del Derecho, pues al resolver un problema jurídico se interpreta la norma y se aplica el Derecho; por lo cual, delimitar un derecho humano es diferente a restringirlo. Se delimita cuando se configura el derecho humano.

Bajo ese orden, el principio *pro persona*, del cual ya se ha hablado anteriormente, comprende tanto una interpretación *pro persona* como una aplicación *pro persona*, esta última significa que el que emite (autoridad) la norma que da mayor tutela debe, primeramente, ser competente y que la norma que expande mínimos no sea contraria a la superior.

Así, dentro del sistema de protección de los derechos humanos existe, partiendo de la premisa del *bloque de constitucionalidad*, el control de constitucionalidad, que comprende al control difuso de constitucionalidad propiamente dicho y al diverso de convencionalidad. De este modo, existe el control convencional externo que es reservado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el control convencional interno, que es aplicado por las autoridades jurisdiccionales del país.

En mérito de lo anterior, conviene traer a colación que de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución General de la República, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados de los que el Estado Mexicano sea parte, precisando que el ejercicio de esos derechos humanos y de las garantías otorgadas para su protección no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna establece, pero considerando que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los instrumentos de carácter internacional en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En tal virtud, por expreso mandato constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,

respecto de lo cual debe precisarse que en el sistema jurídico mexicano sigue conservándose el control constitucional por parte de los órganos especialmente facultados para ejercer el examen respectivo de las leyes y actos de autoridad, pero que también procede el *control difuso* de los actos por parte de otras autoridades, frente al orden constitucional, pero con características diferentes.²⁵⁵

Es entonces en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133, en relación con el 1º, ambos de la Constitución Federal, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior; luego entonces, si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Ley Suprema y en los tratados –como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107, constitucionales–, sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.²⁵⁶

Por lo que, aún con el nuevo panorama derivado de las reformas constitucionales llevadas al cabo en junio de dos mil once, en materia de derechos humanos y de amparo, es precisamente el juicio de derechos fundamentales el medio extraordinario de defensa nacional el idóneo para revisar las normas generales, actos y omisiones de la autoridad a la luz del texto constitucional.

²⁵⁵ En cuanto al particular, *cfr.* La Tesis Aislada 2a. CIV/2014, Décima Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1097, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, de la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, cuyo rubro señala: **“CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADA PARA REALIZARLO”**.

²⁵⁶ *Cfr.* La Tesis Aislada LXVII/2011 (9ª), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, página 535, de rubro: **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”**.

Vale decir que una repercusión de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que se relaciona desde luego con la de amparo, fue la inclusión en nuestro sistema del *control difuso* de constitucionalidad y convencionalidad. Al resolver el 14 de julio de 2011 sobre las implicaciones y consecuencias para el Poder Judicial de la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya referido caso *Radilla*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, a muy grandes rasgos, que el vigente artículo 1º de la Constitución Federal y el deber de tutelar los derechos humanos que impone a todas las autoridades en su esfera de atribuciones, entraña que los jueces puedan inaplicar normas generales contrarias a dicha Norma Suprema o al derecho internacional de los derechos humanos. La trascendencia de esta decisión permite afirmar que se trata de un claro ejemplo de mutación constitucional.²⁵⁷

Luego del caso *Radilla*, resulta interesante señalar que diversos tribunales han sostenido más o menos francamente que, sea *ex officio* o a instancia de parte, es posible ejercer sobre la Ley de Amparo un control difuso de constitucionalidad y de su *concomitante* convencionalidad.²⁵⁸ Pues, lo que se busca también es compaginar de forma idónea al control difuso con el juicio de amparo y otros medios de control constitucionales, por lo que se puede decir que, hoy en día, nuestro país cuenta con un control mixto de protección de los derechos fundamentales (por una parte concentrado y por otra difuso),²⁵⁹ aunque la jurisprudencia de la Corte Mexicana no sea susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* por órganos jurisdiccionales

²⁵⁷ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Op. Cit.*, nota 120, pp. 25 y ss.

²⁵⁸ Cfr. Pleno, varios 912/2010, *Op. Cit.*, nota 254, p. 69, párr. 30, citado por *Ibidem*, pp. 164-165.

²⁵⁹ Véase la Tesis Aislada 2a. XLII/2014, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, localizable en la página 1094, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la Décima Época, de voz: **“CONTROL CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU EJERCICIO EN AMPARO DIRECTO NO SE LIMITA NI CONDICIONA CON LOS PRONUNCIAMIENTOS QUE REALICE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA A TRAVÉS DEL CONTROL DIFUSO”**.

de menor jerarquía, ya que perdería su fuerza obligatoria y produciría la falta de certeza y seguridad jurídica.²⁶⁰

En razón de las anteriores consideraciones, el control de convencionalidad no es sino el estudio y análisis que realiza un juzgador nacional respecto si una norma general de carácter interno se adecua o no con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que interpreta de manera última y definitiva el también denominado “Pacto de San José” y, en su caso, proceda a inaplicarla.

En resumen, se efectúa una interpretación de las prácticas internas a la luz a al amparo del *corpus juris* básico en materia de Derechos Humanos respecto del cual el Tribunal Interamericano ejerce competencia material. Desde este ángulo, el control de convencionalidad es un dispositivo que, adecuadamente empleado, puede contribuir a la aplicación armónica, ordenada y coherente del derecho vigente en el Estado, abarcando sus fuentes internas e internacionales.²⁶¹

Por lo que la vinculación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva, precisamente, del célebre caso *Radilla Pacheco* y la interpretación que, en acatamiento a la condena impuesta al Estado Mexicano, dicho Alto Tribunal efectuó con la inclusión a nuestro sistema de derecho, dado que determinó en definitiva que los integrantes de las fuerzas armadas que mancillen las anteriormente denominadas garantías individuales de la población deben ser

²⁶⁰ Véase la Jurisprudencia P./J. 64/2014, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, visible en la página 8, correspondiente a la Décima Época.

²⁶¹ BAZÁN, Víctor, “Estimulando sinergias: de diálogos jurisdiccionales y control de convencionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *El Control Difuso de Convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., Colección FUNDAP Constitución y Derecho Público, estudios, 2012, p. 15.

juzgados en fuero común y no en el federal y, por ende, no podrá intervenir la justicia castrense.

De tal manera, la exigencia del control de convencionalidad intraestatal obedece a la dinámica de *irradiación* de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia los Estados que han aprobado y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconocido la jurisdicción contenciosa de tal Tribunal.²⁶²

Al respecto, no puede soslayarse como material de análisis para ponderar debidamente la cuestión, el deber de honrar los compromisos asumidos internacionalmente y el debido respeto que demandan los principios generales del Derecho Internacional. En particular, las exigencias de las pautas *pacta sunt servanda* (premisa fundamental, de raigambre metajurídica, del Derecho de los Tratados); cumplimiento de buena fe (que recorre transversalmente a todo el Derecho Internacional), e improcedencia de alegar disposiciones (u omisiones – según nuestro criterio–) de Derecho Interno para justificar el incumplimiento de los convenios internacionales. Todo ello de acuerdo, en lo respectivamente correspondiente, con los arts. 26, 31.1 y 27 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (CVDT), de 23 de mayo de 1969, conjunto de reglas medulares en materia de observancia de los instrumentos internacionales convencionales. Por lo que tampoco sería válido eludir la premisa de vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados que, al haberse sometido voluntaria y soberanamente al radio de alcance competencial que aquélla ostenta, se encuentran integrados en el modelo de justicia internacional que dicho Tribunal encabeza y, por tanto, deben obrar –de buen fe– en consecuencia.²⁶³

²⁶² *Ibidem*, p. 19.

²⁶³ *Ibidem*, pp. 19-20; Bajo ese contexto, en la hipótesis contraria, existe el criterio interno que cuando un derecho humano esté reconocido en normas de ámbitos distintos –uno nacional y otro internacional– no debe acudir en todos los casos al derecho externo para resolver un caso concreto, en desmedro del sistema normativo interno; más bien, como requisito previo, el Juez debe realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normativas para verificar cuál de ellas otorga una mayor eficacia protectora a la persona, pues sólo cuando la protección internacional es mayor o más eficaz que la nacional, debe ejercerse el control difuso de convencionalidad ex officio como parámetro de solución: *cfr.* Tesis de

Por ello, se estima que más que materia constitucional, el denominado *control de convencionalidad* se encuentra inmerso en el campo del Derecho Internacional, lo que conlleva a discutir sobre el tema ampliamente, dado que constituye una labor en vías de formación para los jueces nacionales.

En lo respectivo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, jurista y académico mexicano, quien funge actualmente como juez titular de dicho Tribunal interamericano, sostiene:

La “obligatoriedad” en nuestro país de este nuevo “Control Difuso de Convencionalidad” se debe: (i) a las cuatro sentencias condenatorias al Estado mexicano (2009-2010) donde expresamente refieren a este “deber” por parte de los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, para ejercerlo; (ii) a lo dispuesto en los artículos 1º (obligación de respetar los derechos), 2º (deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno) y 29 (normas de interpretación más favorables) de la CADH, vigente en nuestro país desde el 24 de marzo de 1981; (iii) a lo dispuesto en los artículos 26 (*Pacta sunt servanda*) y 27 (no invocación del Derecho Interno como incumplimiento del tratado) del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969), vigente en nuestro país desde el 27 de enero de 1980; (iv) a la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, particularmente a los nuevos contenidos normativos previsto en el artículo 1º constitucional; y (v) a la aceptación “expresa” de este tipo de “control” por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como parte importante del cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco*, al conocer del expediente *Varios 912/2010*, resuelto el 14 de julio de 2011; lo cual implicó, entre otras cuestiones, aceptar también el “Control Difuso de Constitucionalidad”, al realizar una nueva interpretación del artículo 133 constitucional a la luz del vigente artículo 1º del mismo texto fundamental.²⁶⁴

jurisprudencia (III Región)5o. J/10 (10a.), emitida por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán, publicada en la *gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo II, página 1358, correspondiente a la Décima Época.

²⁶⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en *Ibidem*, pp. 108-109.

El Tribunal regional que surge del Pacto de San José de Costa Rica ha expresado en reiteradas oportunidades que sus pronunciamientos son vinculantes para los litigantes, por lo que deben ser acatados en forma irrestricta. Es importante ver cómo las providencias emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han derramado en el ámbito doméstico, y en paralelo observar la importancia del contralor heterónimo que efectúan esos dos cuerpos, que han terminado no sólo por inspeccionar el cumplimiento de ciertas convenciones internacionales, sino también –y por vía excepcional– a las propias decisiones de los jueces locales. Todo ello ha logrado “verdaderas mutaciones” en los sistemas domésticos, tanto de origen *sustancial* como *adjetivo*. Las mismas han tenido su origen sin duda en los fallos del Tribunal regional que “progresivamente” han permeado directa o indirectamente en los distintos recovecos de los andariveles del derecho interno.²⁶⁵

De tal suerte que México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, lo que conlleva a que debe sujetarse a los fallos que emita dicho Tribunal internacional, esto es, la vinculación de sus sentencias con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como último intérprete de los preceptos consagrados en la Constitución General de la República.

4.5.4 La nueva Ley de Amparo como consecuencia de la reforma

El proceso de creación de una nueva Ley de Amparo concluyó el 1 de abril de 2013, con la publicación del Decreto que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, así como las modificaciones a cinco leyes secundarias (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

²⁶⁵ Cfr. HITTERS, Juan Carlos, “Los efectos en el derecho interno de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en CORZO SOSA, Edgar *et al* (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Derechos Humanos y Poder Judicial, México, Tirant lo Blanch/CIDH (OEA)/UNAM, 2013, p. 282.

República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que en conjunto habilitan competencia y posibilitan la aplicación de las nuevas disposiciones.

Sin embargo, como ya se ha visto, ello no fue tarea fácil, pues hubo desacuerdos al respecto, desde la convocatoria respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999, a fin de actualizar al juicio de amparo para satisfacer las necesidades y exigencias de la sociedad mexicana contemporánea.

En ese sentido, una vez concluido el proceso de creación de esa nueva Ley, el artículo SEGUNDO Transitorio de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, señaló que “el Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto”; plazo que feneció el 4 de octubre de dicha anualidad, esto es, a los cuatro meses siguientes a dicha publicación. Siendo que en ese momento no se habían elaborado dichas modificaciones legales. Así, el mencionado transitorio sólo obligó a las reformas legales correspondientes, es decir, no precisó si modificar el texto reglamentario existente de 1936 o, bien, la creación de una nueva legislación en la materia; no obstante, como ya es sabido, el legislador ordinario prefirió esta última opción.

Ahora bien, el proceso legislativo concluye con la promulgación de la (nueva) Ley de Amparo el 2 de abril de 2013, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La vigente Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, constituye el instrumento adjetivo o procesal necesario para hacer valer los derechos humanos contenidos en dicha Constitución, así como en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte cuando, por una norma general, acto u omisión de la autoridad, se vean transgredidos, a efecto de que a la persona afectada se le restituya en el pleno goce de sus derechos fundamentales violados, y manteniendo el orden constitucional.

En la nueva legislación secundaria se ve reflejado el contenido del texto constitucional, sólo que de manera un tanto cuanto más precisa y detallada, contempla las formas y procedimientos de la institución fundamental, basados en los principios que lo rigen.

Bajo ese orden, la nueva Ley de Amparo, como consecuencia de la reforma constitucional al juicio de amparo de 2011, reglamenta los aspectos *in genere* contenidos en el texto fundamental; sin embargo, no obstante que la presente investigación no tiene como objeto este tópico en su aspecto adjetivo, sino que se limita a cuestionar la reforma al texto constitucional, es válido sostener que la aludida Ley al detallar las disposiciones constitucionales (artículos 103 y 107) profundiza y en ocasiones de más, los mandatos constitucionales.

En esa tesitura, la ley reglamentaria de la materia es el instrumento procesal por el cual se van a defender los derechos fundamentales de las personas y en aras de satisfacer las exigencias de la colectividad en nuestro país, el legislador ordinario estimó que con ella se hace más accesible el juicio de amparo a las personas.

Pues, dentro de los aspectos más importantes que contiene esta nueva legislación reglamentaria se encuentran la adición de los *principios generales del derecho* a las fuentes supletorias de dicha Ley, lo cual era innecesario, en tanto que siempre han cabido en la práctica jurídica; el *interés legítimo*, ya analizado; el procedimiento establecido para la *declaratoria general de inconstitucionalidad* que se vio con antelación; la introducción de la *apariencia de buen derecho* (y el peligro en la demora) como presupuesto de la concesión de la suspensión del acto reclamado, que se estudió en apartados anteriores; el *amparo directo adhesivo*; el amparo contra *omisiones* de la autoridad (parte *in fine* del primer párrafo, de la fracción II, del artículo 5º, de la Ley de Amparo) ; lo concerniente al *cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo*; la injerencia del ámbito internacional de los derechos humanos, como su amplitud de protección (principio *pro persona* y *control de convencionalidad*), ya visto en el presente capítulo de esta monografía.

De igual modo, esta novedosa legislación prevé *nuevas tecnologías* en cuanto a la promoción del juicio de derechos fundamentales, a través de la “Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL)”, que constituye un documento electrónico que permitirá ingresar al Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación como opción para promover juicios de amparo, consultar los expedientes electrónicos relativos a esos juicios y los diversos asuntos relacionados con éstos, así como recibir, en su caso, notificaciones electrónicas. Dicho documento se encuentra vigente a partir del 17 de septiembre de 2014, para poder iniciar el trámite del Certificado Digital de la Firma Electrónica prevista en el artículo 3º de la Ley de Amparo.²⁶⁶

Lo anterior, máxime de los esfuerzos que el Poder Judicial de la Federación ha realizado por satisfacer las necesidades de los justiciables en tecnología, como es el duplicado oficial de los expedientes mediante su escaneado, que constituye el “expediente electrónico”, así como la revisión de la lista de acuerdos y el seguimiento procesal de los asuntos de la competencia del poder garante de la Constitución, a través de los portales de *Internet* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

En tal virtud, se estima que de nueva cuenta, el legislador ordinario no cumple con su cometido, dado que no se está haciendo accesible a la mayoría de los gobernados el juicio de amparo, mediante este tipo de tecnologías, pues el grueso de la población no cuenta en su vivienda con una computadora y mucho menos con el servicio de Internet.

Asimismo, se transforma el concepto de *autoridad responsable*, en cuyos cambios primordiales se encuentra la posibilidad de que un particular pueda fungir como autoridad, lo que da lugar al llamado “amparo contra particulares”, esto es, se contempla la promoción del juicio constitucional en contra de los actos de éstos, partiendo de la premisa del párrafo segundo, fracción II, del artículo 5º de la Ley de Amparo, cuando los particulares realicen actos equivalentes a los

²⁶⁶ Véanse las siguientes direcciones electrónicas en las páginas de Internet relativas: https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/54/FIREL_Justiciables_17SEP.pdf; <http://www.pjf.gob.mx/firel>.

de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general; es decir, cuando sean en auxilio de la autoridad, o bien, por disposición de la ley, pero sólo cuando los particulares actúen con fundamento en una norma. Por lo que cabe también la posibilidad jurisprudencialmente aceptada del amparo contra autoridades de *facto*.

En ese tenor, se considera que la introducción del juicio de amparo contra actos de particulares atenta contra la naturaleza misma del medio de control constitucional, en la inteligencia de que éste, únicamente es procedente contra actos de “autoridad”, esto es, provenientes de los órganos del Estado.

No obstante lo anterior, se considera que la nueva Ley de Amparo no cumple con su objetivo inmediato, en tanto que se torna inaccesible para la mayoría de los habitantes del territorio nacional, sobre todo para las comunidades indígenas y el sector agrario, pues, al ser los grupos más desvalidos y desprotegidos, no cuentan con los recursos económicos necesarios o suficientes para acceder al juicio de amparo, como actualmente se encuentra planteado en la nueva legislación de la materia.

Por lo que la Ley de Amparo vigente debió contener disposiciones que hicieran más sencilla, ágil y accesible –económicamente hablando– y sin tantos formalismos, a fin de que todos los gobernados puedan promover un juicio de amparo en contra de cualquier norma general, acto u omisión de la autoridad que viole sus derechos fundamentales.

4.6 Progreso o retroceso con la reforma constitucional al juicio de amparo

Como se vio a lo largo del desarrollo y contenido del presente trabajo de investigación, al analizar y criticar la reforma constitucional al juicio de amparo de 6 de junio de 2011, son varios los aspectos novedosos que se introducen en el texto fundamental, así como también en la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, como consecuencia de la modificación suprema; sin embargo, es prolijo considerar que son pocos los aciertos que el legislador ordinario estableció al respecto, constituyendo cierto “progreso” en la institución máxima tuteladora de derechos fundamentales, sobre

todo en lo atinente a la ampliación de protección de los derechos fundamentales, aunque con las limitantes ya apuntadas; asimismo, es dable afirmar que en realidad, con la reforma de mérito se dan sendos pasos atrás en el juicio de amparo, lo que desde luego implica un “retroceso” su evolución, dado que no es un recurso o una instancia más, como erróneamente se considera con los puntos contenidos en dicha modificación constitucional, sino que el amparo, como verdadero juicio constitucional, constituye el medio de defensa extraordinario más eficaz con que cuentan las personas para acudir ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a solicitar la protección de la Justicia de la Unión en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que conculquen sus derechos fundamentales, manteniéndose en consecuencia, el orden constitucional.

Por lo que una reforma a la Constitución Federal de tal magnitud no debió tomarse con ligereza, dado que el orden constitucional no está sujeto a justificación, eximente o condición alguna, y mucho menos en detrimento de los derechos fundamentales de los gobernados.

Finalmente, se considera sumamente necesario y provechoso que, derivado de las modificaciones que se hagan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de amparo, conforme a las consideraciones propositivas ya apuntadas, se reforme la Ley de Amparo, dado que es el mecanismo procesal a través del cual los gobernados harán valer sus derechos fundamentales que les sean transgredidos por normas generales, actos u omisiones que emanen del poder político.

Sin duda alguna falta mucho camino por recorrer por el andamio de la justicia constitucional, a través de la labor que todos los días realizan los juzgadores de amparo en nuestro país.

En mérito de lo anterior, con base en las consideraciones propositivas insertas en esta monografía y la nueva concepción del juicio de amparo, es faena de todos, sobre todo de los abogados, y no sólo de la judicatura federal o de las

autoridades, contribuir siempre a la protección de los derechos fundamentales de las personas que, finalmente, somos todos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde su creación hasta nuestros días, el juicio de amparo constituye el medio de control de la constitucionalidad del poder político más eficaz con que cuentan los gobernados para combatir las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen sus derechos fundamentales, manteniéndose así el orden constitucional, a diferencia de los diversos medios de control establecidos en la Ley Fundamental, como las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que son promovidos por los entes públicos, autoridades, niveles de gobierno u órganos del Estado.

SEGUNDA.- El juicio de amparo encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, por los cuales, en el primero de ellos, se establecen de forma genérica las hipótesis de procedencia del citado medio de control constitucional, mientras que en el segundo de los referidos, se consagran los principios por los que se rige este medio tutelador de derechos elementales de las personas; así, la ley reglamentaria de dichos preceptos constitucionales es la Ley de Amparo, que constituye el instrumento procesal necesario para hacer efectivos los derechos humanos de los gobernados, mediante el ejercicio de la acción constitucional.

TERCERA.- Las necesidades actuales de la sociedad mexicana exigían una reforma constitucional por la que el amparo fuese concebido como un medio extraordinario de defensa, contemplado en su favor, a fin de que su promoción fuese de forma ágil, sencilla y sin tantos formalismos, y que su tramitación, substanciación y resolución, yaciesen acorde al contenido del artículo 17 constitucional, esto es, respetando el derecho fundamental de una tutela judicial efectiva, en aras siempre, de la mayor protección de los derechos humanos.

A fin de dar una posible solución a dicha problemática, se expidieron las reformas constitucionales en materias de amparo y de derechos humanos de 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, mismas que se encuentran íntimamente

vinculadas por cuanto hace a un fin común, la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas.

CUARTA.- La reforma constitucional al juicio de amparo, como se expuso, conlleva ciertos avances en dicho medio de control, que pudiesen considerarse como un progreso o evolución; sin embargo, del contenido de la presente monografía se advierte que dicha modificación fundamental en algunos puntos resulta incongruente, en otras contradictoria, deviniendo además en ineficaz, así como atentando contra la naturaleza misma del amparo y, en ocasiones, de sus instituciones; adoleciendo de falta de prestancia normativa, debido a la ineficiente técnica jurídica empleada por el legislador ordinario, redundando en inseguridad jurídica para los gobernados; por lo tanto, la reforma al texto constitucional en materia de amparo, en la mayoría de su contenido, implica un retroceso e involución a la institución fundamental del amparo, de conformidad con las siguientes consideraciones propositivas arrojadas por esta investigación:

- a) Respecto al *artículo 103*, de la Constitución Federal, se analizó y dedujo que, primeramente, el proemio del citado precepto debió haber sido modificado y actualizado, en el sentido de precisar que serán los Tribunales del Poder Judicial de la Federación los encargados de resolver, a través del juicio de amparo, las controversias a que se refieren las fracciones I a III del mencionado dispositivo constitucional, y así, evitar malinterpretaciones, dado que conforme a su actual y primigenia redacción, tribunales federales existen varios y no conocen del juicio de amparo, habida cuenta que no son los competentes para ello; de igual forma, se vio que la amplitud de protección de los derechos humanos referida en la redacción de la fracción I es un tanto cuanto relativa, en la medida en que existe una limitante que se desprende del contenido del primer párrafo del artículo 1º constitucional, dado que sólo serán objeto de protección los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los instrumentos internacionales en

los que el Estado mexicano sea parte, y no así las diversas normas supranacionales que contengan derechos humanos que pudiesen beneficiar a los gobernados nacionales en un conflicto de interpretación y aplicación de dichas normas, constitucionales, por un lado y, por otro, de índole supranacional o internacional. Por lo que lo ideal hubiese sido establecer que el ámbito de protección incluye tanto los derechos humanos reconocidos por la Norma Fundamental como los contenidos en los tratados que no se opusieran a ella, aun cuando, en dado caso, los Estados Unidos Mexicanos no formen parte de ese instrumento internacional, acatando el principio *pro persona* y de mayor protección.

Por otra parte, en tratándose de las fracciones II y III, no se les adicionó las “omisiones”, como ocurrió con la fracción I, como nuevo concepto en torno a violación de derechos básicos de las personas por parte de las autoridades, no obstante que la nueva Ley de Amparo sí contempla estos conceptos en las fracciones II y III de su artículo 1º; asimismo, la reforma de mérito debió precisar que la intromisión competencial, según sea el caso, hará procedente el juicio de amparo cuando transgreda derechos humanos, porque de no darse esa violación a la esfera jurídica de los gobernados, se trataría de un neto conflicto constitucional de intereses, siendo improcedente el amparo, máxime que pudiese confundirse con la controversia constitucional contenida en la fracción I, del artículo 105, de la Constitución General de la República. Lo que vuelca la reforma en incompleta.

En esa tesitura, se propone modificar el artículo 103 de la Constitución Federal, en el sentido de incorporar los conceptos de “omisiones” a las fracciones II y III, como lo prevé la nueva legislación reglamentaria de la materia, con las precisiones

indicadas; asimismo, en concordancia con los planteamientos de algunos autores, modificar el proemio del citado precepto constitucional, en los términos citados. En suma, se recomienda adecuar el contenido del artículo 1º, en relación con la fracción I, del diverso 103, ambos constitucionales, así como la fracción I, del numeral 1º, de la Ley de Amparo, de conformidad con las consideraciones apuntadas.

- b) Por cuanto hace al *interés legítimo* en el amparo, si bien dicha figura amplía la legitimación activa del quejoso en el amparo, lo cierto es que deviene en contradictoria la reforma de marras, dado que se conculcan los principios rectores de *instancia de parte agraviada* y existencia de un *agravio personal y directo*, ya que podrá promover el juicio de amparo aquella persona que no resienta de manera inmediata un daño en su esfera de derechos y sin que sea titular de un derecho reconocido en el orden jurídico, o bien, por su especial situación frente a éste; además, en tratándose del interés legítimo colectivo, se examinó que los denominados intereses o derechos difusos y colectivos ya están regulados en las normas secundarias de algunas materias, por lo que, en adhesión al pensamiento de algunos doctrinarios, la reforma en cuestión parece reducir al juicio de amparo, cuya naturaleza es meramente constitucional, en un medio de defensa más, lo que no puede ni debe ser así.

Por tales razones, se estima debe reformarse la Constitución Federal, en específico en su artículo 107, fracción I, primer párrafo y, en vía de consecuencia, en lo conducente, la legislación de la materia, en la medida en que deben precisarse los supuestos de procedencia de esta figura, así como las personas físicas y/o morales que pueden ser sujetos de aducir este interés, basados en la legitimación activa del quejoso en el juicio de amparo, y sin que

ello implique una transgresión a sus postulados fundamentales, evitando malinterpretaciones y antinomias jurídicas.

- c) En lo que atañe a la *declaratoria general de inconstitucionalidad*, se estima que tanto nuestros juzgadores como los justiciables no se encuentran aptos para la introducción de una institución de tal magnitud, en tanto que, como ya se vio, por un lado, se atenta contra ciertos principios rectores del juicio de amparo y, por otro, el procedimiento establecido para que opere esta figura es sumamente aplazado, confuso, colmado de formalismos, que hace inalcanzable prácticamente para los gobernados que una ley no les sea aplicada, en virtud de haber sido declarada inconstitucional; sobre todo en materia tributaria, que es en donde debe apreciarse y aplicarse con estricto sentido y razón, el principio de proporcionalidad.

En esa virtud, lo conveniente es modificar el texto fundamental, en concreto el artículo 107, fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como también la ley reglamentaria, en lo propio, a fin de sentar un procedimiento ágil, sencillo y eficaz previo a la declaración de inconstitucionalidad que de una norma general se emita, incluyendo la materia fiscal, con sus salvedades, para que los gobernados puedan tener acceso, mediante el ejercicio de la acción de amparo, a una resolución estimatoria y, en suma, con base en los efectos *erga omnes* que llegaren a decretarse, la colectividad en su conjunto, o bien, dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una facultad obligatoria de revisión de leyes declaradas inconstitucionales y, mediante el procedimiento relativo, sin tantas formalidades u obstáculos y una vez cubiertos ciertos requisitos, proceda a emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad.

- d) Por lo que respecta al *amparo adhesivo*, dado lo incongruente, contradictoria e ineficaz de esta figura, así como la errónea denominación que le otorgó el legislador ordinario, se arribó a la posible solución de que la multicitada reforma debió establecer como obligatorio para los Tribunales Colegiados de Circuito estudiar a fondo los alegatos del tercero interesado, al conocer de los juicios de amparo tramitados por la vía directa de su competencia, a fin de resolverlos en términos de los principios de congruencia y exhaustividad que todos los fallos deben seguir y contener.

- e) Resulta incuestionable reformar el texto supremo, por lo que atañe a la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por *omisión* de las autoridades, con el objeto de precisar o establecer de forma enunciativa mas no limitativa, las clases o especies de “omisiones”, que conlleven las hipótesis de procedencia del juicio de amparo, haciendo más accesible esta institución fundamental a los gobernados y, por ende, velando por sus derechos fundamentales.

- f) En cuanto a la *apariencia de buen derecho*, partiendo de la premisa de que la naturaleza jurídica del juicio de amparo es netamente constitucional y una de sus instituciones como es la suspensión del acto reclamado también lo es, y que aquél no es un recurso o una instancia o medio de defensa más, en el sentido de considerar a la suspensión como una “medida cautelar”, no se estima factible que para concederla, el juzgador de amparo deba prejuzgar sobre el fondo del asunto, previo análisis de ponderación que efectúe sobre la apariencia de buen derecho y peligro en la demora, por la posible afectación del interés social con la paralización o inexecución del

acto impugnado. Por lo cual, se propone modificar el texto constitucional, particularmente en su numeral 107, fracción X y, por consiguiente, la ley reglamentaria, en lo conveniente, a fin de establecer sendos lineamientos y regular la actuación del juzgador de amparo, en la inteligencia de realizar un análisis ponderativo pero sin prejuzgar en el fondo del asunto.

- g) En otro orden, para una mejor integración del sistema de jurisprudencia por contradicción de tesis, se propone la instauración de un solo *Pleno de Circuito* que resuelva los criterios discrepantes entre los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de lograr una verdadera homogeneización de dichos criterios o tesis que versen sobre legalidad o constitucionalidad de normas generales de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal; reservando al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver las contradicciones de tesis de las Salas que la integran y, con ello, fortalecer la jurisprudencia que, como fuente del Derecho es sumamente importante en la *praxis juris*.

- h) En tratándose del *cumplimiento o ejecución de las sentencias de amparo*, se estima conveniente se modifique la Constitución General de la República, en específico, la fracción XVI de su artículo 107, en el sentido de establecer de forma clara, precisa, congruente y eficaz, primeramente, que la separación del cargo y la consignación del titular de la autoridad responsable se aplique tanto a aquélla que incumpla el fallo constitucional como a la diversa que repita el acto reclamado en el amparo; asimismo, suprimir o eliminar del texto fundamental lo concerniente a la celebración de convenios ante el órgano jurisdiccional de amparo, en torno al cumplimiento sustituto de las sentencias constitucionales y, por último, adecuar la redacción constitucional, en la medida en que no

fuere necesaria la declaración de procedencia ahí establecida, respecto de los titulares de las autoridades responsables que gocen de fuero constitucional.

QUINTA.- La nueva Ley de Amparo fue una consecuencia inmediata de la reforma constitucional al juicio de amparo y constituye la herramienta adjetiva indispensable para hacer valer los derechos fundamentales de las personas que hayan sido transgredidos por las actuaciones de la autoridad; sin embargo, de igual forma, se estima ineludible que se modifique la legislación secundaria de la materia, en las partes relativas a los temas mencionados, en la inteligencia de que si la Constitución Federal es incongruente, contradictoria, ineficaz, etcétera, la ley reglamentaria, al ser el reflejo directo de los preceptos constitucionales, debe ser congruente con ella y, desde luego, con la institución misma del amparo, velando en todo momento por la protección de los derechos básicos de las personas.

SEXTA.- Finalmente, es de señalarse que la reforma constitucional en materia de juicio de amparo no cumple cabalmente con sus objetivos, en tanto que no satisface las necesidades que demanda la sociedad mexicana en su conjunto, pues con dicha modificación al texto fundamental y los tantos formalismos que conlleva no se logra que el amparo sea accesible a la mayoría de los gobernados, siendo infortunado para ellos por la importancia que reviste una reforma constitucional de tal anchura y el respeto y recurrencia de los mexicanos para con esta institución jurídica protectora de derechos elementales. Sin embargo, es evidente que aún queda mucho camino por recorrer y las interpretaciones que realice el Poder Judicial de la Federación a través de sus Tribunales, así como el deber del Estado y todas sus autoridades de velar por la irrestricta observancia de los derechos fundamentales de las personas, sin duda alguna, trazará las directrices a tomar, a fin de que se cumplan las exigencias de los habitantes del país.

Es por ello que la presente investigación sólo plantea algunas posibles respuestas a las interrogantes que surgen y que seguirán haciéndolo, en torno a

los conflictos y controversias con que comúnmente se enfrenta una persona ante las actuaciones del poder público, violentando sus derechos y libertades fundamentales, y poder acudir ante un tribunal federal solicitando justicia mediante el juicio de amparo.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas:

- ALBA DE ALBA, José Manuel de, *La Apariencia del Buen Derecho en serio*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.
- ALMANZA VEGA, Rigoberto D. (comp.), *Amparo, Antología*, División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1996.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Oxford, 2008.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 40ª ed. actualizada, México, Porrúa, 2004.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.
- CARPIZO, Enrique, *Derechos Fundamentales, Interpretación Constitucional, la Corte y los Derechos*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009.
- CASTRO, Juventino V., *La suspensión del acto reclamado en el Amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2004.
- CORZO SOSA, Edgar et al (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant Lo Blanch, CIDH/UNAM, 2013, colección Derechos Humanos y Poder Judicial.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El Control Difuso de Convencionalidad, Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., Colección FUNDap Constitucionalismo y Derecho Público, estudios, 2012.
- ----- y SÁNCHEZ GIL, Rubén (coords.), *El Nuevo Juicio de Amparo. Guía de la Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Amparo*, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal

Constitucional, 2013, BIBLIOTECA PORRÚA DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, núm. 80.

- -----, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-CNDH, 2004.
- -----, *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, 3ª ed., México, Porrúa, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho de Amparo*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- -----, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Porrúa/Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 7ª ed., México, Edit. Oxford, 2008.
- GONZÁLEZ RAYA, Juan Manuel, *La Instauración del Federalismo en México, Surgimiento de una Nación*, México, Editorial Ecce Homo, 2010.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2011, t. I.
- LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, t. I, 8ª ed., México, Porrúa, 2004.
- PENICHE LÓPEZ, Vicente, *Garantías y Amparo*, 4ª reimpresión de la 1ª edición, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de

Compilación y Sistematización de Tesis/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2012, APUNTES de las clases impartidas por ilustres juristas del SIGLO XX, núm. 3.

- ROMERO VÁZQUEZ, Ricardo (coord.), *Análisis del Proyecto de Nueva Ley de Amparo, Memoria de la XII Jornada de Actualización Jurídica*, México, Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C., Tercera y Quinta Regiones, UNAM y Universidad Tepantlato, 2012.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Interés Legítimo*, Enciclopedia Jurídica Básica, tomo III, editorial Civitas, Madrid, 1995.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2010.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Derecho a la libertad personal*, México, SCJN, 2013, Serie Derechos Humanos, núm. 3.
- -----, *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*, México, SCJN, 2013, Serie Derechos Humanos, núm. 2.
- -----, *El Sistema Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, SCJN, 2004.
- -----, *La División de Poderes*, 2ª reimpression de la 1ª ed., México, SCJN, 2011, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 2.
- -----, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, 4ª reimpression de la 1ª ed., México, SCJN, 2012, Colección Figuras Procesales Constitucionales, núm. 1.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, IJ-UNAM, 2002.

Fuentes hemerográficas:

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa/Congreso de la Unión/SCJN/TEPJF/IFE, 2012, t. V.
- CARBONELL, Miguel, “Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad”, *Proceso y Constitución, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 5, enero-junio de 2006.
- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.
- Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011.
- Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.
- Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2013.
- FACULTAD DE DERECHO, *Cultura Jurídica*, Revista de Investigación de los Seminarios de la Facultad de Derecho, México, UNAM, núm. 2, abril-junio de 2011.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados No. 3156-IX de 7 de diciembre de 2010.
- Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, No. 197 de 13 de diciembre de 2010.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, núm. 27, julio-diciembre de 2012.

Legislación:

- Acuerdos Generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 9/11, 11/11 y 15/13.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia:

- Anales de Jurisprudencia.
- Semanario Judicial de la Federación.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ius 2004, Junio 1917-Junio 2004, Jurisprudencia y Tesis Aisladas*, DVD, México, SCJN, 2004.
- -----, *Ley de Amparo y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, DVD-ROM, México, SCJN, 2012.

Direcciones electrónicas:

- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.scjn.gob.mx>
- <http://www.senado.gob.mx>