



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE REFORMAS
A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 11 DE
MARZO Y DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2009,
RESPECTO DEL JUICIO DE AMPARO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
JOSÉ LUIS TEODORO BARRIOS ALBA**

**ASESORA:
LIC. MARÍA ELISA VÁZQUEZ SILVA**



Ciudad Universitaria 2011



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.

DEDICATORIAS

A Dios:

Por permitirme culminar una etapa más en vida académica.

A mi Madre:

Prof. María de Lourdes Alba Ortega,
Por su gran amor y apoyo incondicional.

A mi Padre:

Lic. Teodoro Barrios Muñoz,
Por ser mi fortaleza e impulsarme a lograr todos mis proyectos.

A mis Hermanos:

Angélica, Jorge, Edgar, Selene, Lulú y Brenda.
Por ser partes esenciales en mi vida y ser mí ejemplo a seguir.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora, Lic. María Elisa Vázquez Silva:

Por su confianza, dirección, paciencia y apoyo,
ya que fueron imprescindibles durante la elaboración de este proyecto.

Al Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles:

Por su profesionalismo, confianza y valiosos consejos.

A mis Profesores Universitarios:

Porque sin ellos nada de esto sería posible.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
y muy especialmente, a la Facultad de Derecho:

Por darme la oportunidad de ser parte de ellas y formar mi carrera profesional con
la gran solidez académica y compromiso social que las caracteriza.

Al personal de la Biblioteca “Jorge Carpizo”

del Instituto de Investigaciones Jurídicas:

Por la atención y las facilidades prestadas durante la elaboración de esta
investigación.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO	4
1.1 Época Pre-hispánica	4
1.2 Época Colonial	6
1.2.1 Recurso de Obedézcase pero no se Cumpla	8
1.2.2 El Amparo Colonial	9
1.2.3 Recurso de Fuerza	12
1.3 Época Independiente	13
1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814	14
1.3.2 Constitución Federal de 1824	15
1.3.3 Constitución Centralista de 1836	17
1.3.4 Proyecto de Constitución Yucateca de 1840	19
1.3.5 Proyectos de la Minoría y Mayoría de 1842	21
1.3.6 Bases Orgánicas de 1843	23
1.3.7 Proyecto de Reformas de 1847	24
1.3.8 Constitución de 1857	25
1.4 Época Pos-revolucionaria, Constitución de 1917	27
CAPÍTULO SEGUNDO	
PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO	30
2.1 La Impartición de Justicia en México	30
2.1.1 Fundamentos Constitucionales del Juicio de Amparo	32
2.2 Principios Rectores	35
2.2.1 Principio de Supremacía Constitucional	35
2.2.2 Principio de Instancia de Parte Agraviada	39
2.2.3 Principio de Agravio Personal y Directo	41
2.2.4 Principio de Definitividad	44
2.2.4.1.1 Excepción al Principio, materia Administrativa	45
2.2.5 Principio de Relatividad de los Efectos de las Sentencias	46
2.2.6 Principio de Estricto Derecho	48
2.2.7 Principio de Suplencia de la Queja Deficiente	49
2.2.8 Principio de Prosecución Judicial	52

CAPÍTULO TERCERO	
EL JUICIO DE AMPARO	54
3.1 Aspectos Generales	54
3.1.1 Conceptos	54
3.1.2 Acto Reclamado	55
3.1.3 Partes en el Procedimiento	57
3.1.3.1 El Agraviado o Quejoso	58
3.1.3.2 La Autoridad Responsable	59
3.1.3.3 El Tercero Perjudicado	61
3.1.3.4 El Ministerio Público Federal	63
3.1.4 La Capacidad	64
3.1.5 La Competencia	65
3.1.6 La Improcedencia	67
3.1.7 La Suspensión	72
3.1.7.1 Clases de Suspensión	73
3.1.7.2 La Suspensión en Amparo Indirecto	74
3.1.7.3 La Suspensión en Amparo Directo	75
3.1.8 El Sobreseimiento	76
3.1.9 Las Sentencias de Amparo	77
3.2 Amparo Indirecto	79
3.2.1 Supuestos de Procedencia	80
3.2.2 Procedimiento en el Juicio de Amparo Indirecto	82
3.2.1.1 La Demanda	83
3.2.1.2 El Auto Inicial	84
3.2.1.3 El Informe Justificado	85
3.2.1.4 Fase de Preparación de Pruebas	86
3.2.1.5 La Audiencia Constitucional	87
3.3 Amparo Directo	89
3.3.1 Supuestos de Procedencia	89
3.3.2 Procedimiento en el Juicio de Amparo Directo	90
3.3.2.1 La Demanda	90
3.3.2.2 El Auto Inicial	91
3.3.2.4 El Informe Justificado	91
3.3.2.5 Resoluciones en el Amparo Directo	92

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REFORMAS PROPUESTO EL 11 DE MARZO DE 2009 AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII Bis DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

	93
4.1 Antecedentes	93
4.1.1 Garantía Individual de Proporcionalidad y Equidad	96
4.1.2 La Eliminación de los Efectos Retroactivos	100
4.1.3 Los Efectos Generales del Amparo Fiscal	105
4.1.4 La Imprudencia de la Suspensión	107
4.1.5 Otras Consideraciones	109
CONCLUSIONES	112
ANEXO 1	117
ANEXO 2	130
FUENTES DE INFORMACIÓN	138

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”.

BENITO JUÁREZ

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia del derecho en México, el Juicio de Amparo ha figurado como la institución procesal más importante que ha existido en lo que respecta a la protección de derechos humanos o garantías individuales reconocidas por la Constitución.

En los últimos años, el Juicio de Amparo ha sido objeto por parte de nuestros legisladores de constantes intentos por modificarlo, argumentando que diversos aspectos del referido juicio han sido superados por las necesidades sociales que actualmente existen, un ejemplo de ello lo constituye el proyecto de reformas al artículo 107 fracción VII Bis Constitucional, en el cual se pretende hacerle cambios considerables al Juicio de Garantías.

A pesar de que dicho proyecto fue resuelto por el Senado de la República en sentido negativo, aun continua vigente en términos del artículo 72 inciso D de nuestra Constitución, el cual se encuentra en espera de su segunda vuelta legislativa, por lo que no debemos soslayar la posibilidad de que en un futuro se saque de la congeladora y vuelva a enviar al Senado para su aprobación.

De igual manera, el proyecto de modificaciones a la Constitución del 10 de Diciembre de 2009, representa un importante intento por actualizar el referido juicio constitucional, y a pesar de que este proyecto no se aborda en nuestra investigación, como originalmente se contempló, resulta de gran importancia tenerlo presente y estar al tanto del curso que actualmente sigue su proceso legislativo, ya que en un futuro no muy lejano las modificaciones propuestas en este proyecto impactarán de manera significativa en el curso que habrá de seguir nuestro Juicio de Amparo.

Si bien es cierto, nuestro Juicio Constitucional requiere de modificaciones tanto al texto Constitucional como al texto que rige su procedimiento, que es la Ley de Amparo, para adecuarlo a las exigencias que actualmente se hacen presentes en nuestra sociedad, cabe mencionar que no todas las modificaciones propuestas por los miembros del Congreso de la Unión son acertadas y resuelven las problemáticas y dificultades sociales.

Por tales motivos, es necesario que hagamos un análisis de nuestro Juicio de Amparo comenzando por revisar la parte histórica, a fin de conocer y ubicar los documentos que sirvieron de origen para nuestro Juicio de Garantías, estos temas serán analizados en el primer capítulo de esta tesis.

De igual manera, estudiaremos lo relativo a los principios rectores de nuestro Juicio de Amparo, los cuales constituyen una parte esencial del mismo, ya que a lo largo de su existencia, han marcado las directrices sobre las cuales se deben guiar las diversas facetas del procedimiento que lo integran y que su conocimiento resulta esencial para comprender su funcionamiento, lo anterior será abordado en el segundo capítulo.

Asimismo, daremos una revisión a las generalidades y facetas del Juicio de Amparo, con la intención de conocer de manera general su estructura y

funcionamiento, para así crearnos un panorama general de lo que es y representa el referido juicio, estos temas serán vistos en el tercer capítulo de este trabajo.

En el cuarto capítulo nos avocaremos a analizar el proyecto de reformas a la Constitución del mes de Marzo de 2009, con la finalidad de determinar si las reformas propuestas por nuestros legisladores son viables o no y, que en consecuencia, significarían algún avance o detrimento para nuestro Juicio Constitucional.

Es por tales motivos que resulta imperiosa la necesidad de llevar a cabo un estudio serio del Juicio de Amparo y del proyecto propuesto por los legisladores, a fin de conocer cuáles serán los efectos y alcances, que en su caso, tendrán dichas propuestas y si resolverán los rezagos que actualmente lo aquejan.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO

1.1 Época Pre-hispánica

De esta etapa no se tiene registro escrito alguno que represente la existencia de algún precedente de derechos fundamentales o garantías individuales, ni de ningún medio o mecanismo para proteger dichos derechos, como lo es el Juicio de Amparo.

Los pueblos o estructuras sociales que existían en ese entonces, contaban con formas de vida primitivas o rudimentarias, lo cual, considero que representa una de las principales razones por las que diversos historiadores que han tratado el tema que nos ocupa, no hayan prestado la atención debida al estudio de algunas prácticas sociales, que puedan considerarse como precedentes de nuestro Juicio Constitucional.

En dichos pueblos, existía una autoridad suprema a la cual se le denominaba rey o tlatoani, en él se concentraba un poder absoluto que era considerado por muchos como un poder ilimitado, constituyendo así un gobierno autocrático y despótico.

En esta época, la administración de justicia dependía directamente del jefe supremo, situación que el Dr. Ignacio Burgoa califica de arbitraria y, que como bien lo señala el Maestro Toribio Esquivel Obregón **→.la justicia no se administraba conforme a normas legales o consuetudinarias pre-establecidas, sino según el criterio del funcionario respectivo”.**¹

¹ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, T. 1, Pág. 384.

Dentro del sistema social de los aztecas existía un derecho consuetudinario, que se traducía en un conjunto de prácticas que regulaban las relaciones civiles entre los habitantes de una misma comunidad y que fijaban determinadas penas o castigos a quienes realizaban actos considerados como delictuosos, quedando a discreción del jefe supremo la aplicación de dichas prácticas.

Es de enfatizarse que no en todos los pueblos o comunidades el poder que recaía en la autoridad era absoluto, a tal efecto el Dr. Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

–Existen los valiosos testimonios de ilustres historiadores, tales como Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio, José María Vigil y otros, en el sentido de que el poder del rey o señor entre los aztecas (tecuhtli) estaba controlado por una especie de aristocracia que componía un consejo llamado –Hatoacan” que tenía como misión aconsejar al monarca en todos los asuntos importantes del pueblo, quien suponía a su jefe supremo ungido por la voluntad de los dioses, atribuyéndose a dicho organismo consultivo, además, ciertas funciones judiciales. Por otra parte, los habitantes de los –calpulli” o barrios de la ciudad, tenían un representante en los negocios judiciales, es decir, una especie de tribuno que defendía sus derechos ante los jueces y que recibía el nombre de –hinancalli”, aseverándose que sus principales atribuciones consistían en –amparar a los habitantes del calpulli, hablando por ellos ante los jueces y otras dignidades”, Además, entre los aztecas existía otro importante funcionario que se denominaba –ihuacoatl”, cuyo principal papel consistía en sustituir al –tecuhtli” cuando éste salía de campaña en lo tocante a las funciones administrativas en general y específicamente hacendarias, reputándosele, por otra parte, como algo parecido al Jurista Mayor de Castilla o Aragón desde el punto de vista de sus facultades judiciales, las cuales estaban encomendadas, en grado inferior, a cuatro jueces con competencia territorial en la Gran Tenochtitlan y que se llamaban –tecoyahuácatl”, –ezhuahúacatl”, –acayacapanécatl” y –tequixquinhácatl”.²

Como podemos apreciar, a pesar de que no existió ningún tipo de ordenamiento jurídico que regulara las relaciones entre el gobernante y los gobernados y, además, de que tampoco existió influencia de otros pueblos o comunidades que significaran una aportación en cuanto a la defensa y protección de los derechos de los gobernados, si existió un antecedente de nuestro Juicio de Amparo, el cual tenía como objetivo principal el de pugnar por el respeto a los derechos de los gobernados, dicha pugna se hacía ante una especie de “Poder

² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Cuadragésimo segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2008, Pág.90.

Judicial” el cual era presidido por las figuras que se mencionan en la transcripción, lo anterior, es el reflejo de la importancia que a lo largo de la historia de la humanidad han representado los derechos humanos.

1.2 Régimen Colonial

El derecho que rigió en la Nueva España se integró principalmente por la legislación española y por las costumbres de los pueblos indígenas. Esta última llama la atención, ya que lejos de desaparecer de todo orden normativo, fueron respetadas y adoptadas por los conquistadores, y posteriormente serían incorporadas normativamente en la recopilación de Leyes de Indias de 1681.

Los dos cuerpos normativos que rigieron formalmente a las Indias fueron las Leyes de Indias y las Leyes de Castilla, siendo esta segunda de carácter supletorio, debido a que en la recopilación de Leyes de Indias de 1681, se dispuso que en todo lo que no estuviese ordenado en particular para las Indias, se aplicaran las Leyes de Castilla.

Hay que recordar que el rey de España era el encargado de gobernar a la Nueva España, el cual se hacía representar por los virreyes o por los capitanes generales. El rey concentraba en su persona las tres funciones de gobierno que actualmente conocemos, es decir, en él se concentraba un poder absoluto, por lo que todos los actos que se realizaban eran hechos a nombre del mismo.

Atendiendo a la organización social imperante en ese entonces, es de mencionarse la marcada diferenciación social que existía entre españoles, criollos, mestizos e indios, ya que particularmente la situación por la que atravesaban estos últimos era muy difícil, debido a que eran objeto de constantes abusos e injusticias. Derivado de dicha circunstancia, fue necesaria la creación y la

implantación de medios o instituciones que se encargaran de regular y proteger a los más desfavorecidos, tal fue el caso del Consejo de Indias.

Este Consejo fue un organismo facultado para conocer y resolver todos los asuntos concernientes a las Indias, al mismo tiempo fungía como un órgano consultivo obligatorio para el rey, es decir, que para cualquier decisión que este fuera a tomar, debía forzosamente escuchar la postura del Consejo.

Fue precisamente por sugerencia del Consejo de Indias, que en el año de 1861, el Rey Carlos II ordeno compilar en un solo documento todas las disposiciones jurídicas existentes para la Nueva España, por lo que a dicho cuerpo legal se le denominó **Recopilación de Leyes de Indias**, y su principal objetivo era proteger a la población indígena, pues se sabe que eran objeto de constantes abusos e injusticias por parte de los españoles, criollos y mestizos, además, señalaba que se debía llevar a cabo la evangelización.

Asimismo, existía una especie de control de legalidad, que consistía en que las sentencias pronunciadas tanto en asuntos del orden civil, como del criminal, podían ser recurridas en alzada ante las audiencias. Sobre este aspecto, cabe señalar que en la Nueva España existieron dos audiencias: la Virreinal, en la Ciudad de México y, la de Nueva Galicia, en Guadalajara. Por su parte, los fallos emitidos por dichas audiencias eran susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de suplicación ante el rey.

Respecto de la existencia de algún medio o mecanismo jurídico para la protección de los derechos fundamentales, en esta época existieron tres importantes figuras, las cuales son: el recurso de obedécese pero no se cumpla, el amparo colonial y el recurso de fuerza, de los cuales se hará una rápida revisión.

1.2.1 Recurso de Obedézcase pero no se Cumpla

En el Derecho Español existió una verdadera jerarquía normativa, dentro de la cual la norma fundamental era el Derecho Natural, mismo que debía prevalecer sobre las costumbres y las leyes. Esta situación fue corroborada por la Ley 31, del Título 18, de la partida tres, que a la letra dice:

—Contra derecho natural non debe valer privilejo, nin carta de Emperador, rey nin otro señor. E si la diere, non debe valer”.³

De igual manera, la Novísima Recopilación de Leyes de España, señala lo siguiente:

—Establecemos que en nuestras cartas mandaremos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra la ley o fuero o derecho, que tal cosa sea obedecida y no cumplida, no embargante que se diere, contra las leyes y ordenanzas por nos fechas en cortes por los procuradores y villas de nuestros reinos”.⁴

De dicha circunstancia, se desprende que al existir alguna orden o mandamiento emitido por el rey que fuera contradictoria con el Derecho Natural, esta debía obedecerse pero sin cumplirla, en otras palabras, se asumía una actitud pasiva de respeto, de acatamiento a lo que se mandaba en ella, ya que provenía de una autoridad legitimada para gobernar, pero con el derecho de abstenerse de ejecutar los actos que se ordenaran.

Lo anterior se hacía para tratar de convencer al rey de que el mandamiento que había emitido, estaba afectado o viciado por obrepción (mala información) o de subrepción (ocultamiento de los hechos motivadores de la orden) para el efecto de que se revocara.

³Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, p. 94.

⁴ *Idem.*

Puede parecerse contradictorio el obedécese pero no se cumpla, sin embargo, situándonos en la terminología jurídica española de ese entonces, los vocablos **obedecer** y **cumplir** resultan tener acepciones distintas.

En este contexto tenemos que: **Obedecer** significa **—..reconocer autoridad legítima en quien da una orden, en quien manda, o sea, asumir una actitud pasiva de respeto hacia el gobernante, considerándolo investido con la facultad para gobernar**".⁵

Por su parte, **—Cumplir entraña la asunción de una actitud positiva frente al mandamiento u orden, es decir, la ejecución de los actos tendientes a obsequiarlo que se manda u ordena,**" o en otras palabras **—..cumplir implica la idea de realización, quiere decir ejecutar, llevar a efecto**".⁶

Como podemos notar que en el derecho español de esa época, no existía contradicción alguna entre estos vocablos, siendo que cuando se emitiera una orden simplemente se adoptaba una actitud pasiva de respeto frente al monarca, obedeciendo sin llevarla a cabo.

1.2.2 El Amparo Colonial

El maestro Andrés Lira González, en su obra denominada *“El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano”*, señala que durante esta época no existió una definición concreta del amparo, ni tampoco existió una base legal que nos pudiera servir de precedente. El derecho colonial español se regía por el principio general de que el rey y sus representantes tenían la obligación de cuidar el orden y la protección de los gobernados, ya que el rey era el amo y señor natural, por lo que,

⁵ *Ibidem.* Pág. 95.

⁶ *Idem*

debía vigilar y evitar los abusos que pudieran llegar a suscitarse, además de que debía cuidarse de no cometerlos.

Durante esta época las Leyes de Indias sirvieron para identificar algunos supuestos para la protección de los derechos fundamentales, lo cual como es lógico, al irse resolviendo los casos que se presentaban, se fueron consolidando poco a poco hasta que dieron origen al Amparo como una institución de proteccionista, sobre este aspecto cabe mencionar lo siguiente:

–El amparo colonial es una institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos, cuando éstos son alterados o violados por agraviantes, que realizan actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y conforme al cual una autoridad protectora, el virrey, conociendo directamente, o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado, sabe de la responsabilidad del agraviante y los daños actuales y/o futuros que se siguen para el agraviado, y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus derechos, sin determinar en este la titularidad de los derechos violados, y solo con el fin de protegerlos de la violación. El mandamiento amparo, en cuanto parte final del proceso de amparo instruido ante la máxima autoridad colonial, el virrey, puede definirse como una disposición de la máxima autoridad del virrey quien obra como presidente de la Audiencia (supremo órgano judicial en Nueva España) o independientemente de ella, en los casos de su competencia directa dictada para proteger los derechos de una persona frente a la agresión actual o futura que en su detrimento realizan otras personas, autoridades políticas o no, ordenándose, según el caso, la reparación de los daños causados o la suspensión de aquellos actos que puedan causarlos, sin resolver sobre el fondo del asunto, sino limitándose a defender al agraviado frente a la agresión injusta, y dejando a salvo los derechos de terceros en general, que puedan determinarse por la vía legal ordinaria, mediante el procedimiento adecuado”.⁷

En este contexto, podemos sostener que el Amparo Colonial era un sistema o mecanismo por medio del cual el quejoso o agraviado acudía ante la máxima autoridad de la Nueva España en demanda de amparo, y ésta en su caso, emitía un mandamiento o una sentencia en la cual protegía a los gobernados de las posibles violaciones a sus derechos, respecto de autoridades responsables de rango inferior, lo cual, representa un precedente muy cercano a nuestro actual Juicio de Amparo.

⁷ Lira González, Andrés, *El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, Págs. 34 y 35.

Al revisar los textos del citado autor, encontré un documento que nos ejemplifica o ilustra un poco más la manera en que se formulaba la petición de Amparo ante la autoridad, que en este caso era el rey, misma que tuvo lugar el primero de Febrero del año 1537, por los indios “vecinos e moradores” de Santiago de Tlatelolco, llamándose “vasallos de Su Magestad”, la parte conducente de dicho documento señala que:

–Despues que vinieron los españoles... en todos los tiempos nuestros padres e abuelos e antepasados se han aprovechado [de las tierras de Santiago Tlatelolco, a que se refieren en el primer párrafo, que aquí omitimos] e las an poseydo por suyas... e los dichos nuestros antepasados ponían guardas e arrendadores en las dichas tierras e pueblos [se refieren a varios barrios de Tlatelolco], según e como es costumbre lo fazen los otros señores de otros pueblos desta Nueva-España; e en esta pacifica posesión los ampararon nuestros predecesores, e a los gobernadores e presidentes [de la real Audiencia] de Vuestra Magestad, fasta agora, en tiempo del Visorrey de Vuestra Magestad, Don Antonio de Mendoza, que nos los quiere tomar Xtobal [Cristóbal] de Valderrama, dyziendo que los dichos barrios de tierras son subxetos al pueblo que por Vuestra Magestad tiene encomendado que le sirve.

Ansi mesmo, sepa Vuestra Magestad que de la misma manera e tiempo que poseyeron nuestros antepasados las tierras e vezinos de Xoloc, que son ochenta casas de acampado, ay quinze casas que agora nos quiere tomar e toma Gil González de Benavides, e dize que son sujetos e pertenecen a la provincia de Guauhtitlan, que tiene por encomendados por vuestra Magestad e le sirven. Por lo qual suplicamos a Vuestra Magestad, pues somos leales Vasallos e Servidores, mande nos sean restituydos e seamos amparados en nuestra posesion, compadeciendose de nosotros e nuestros fixos e moradores desta Cibdad, porque si aquesto se nos quita, no nos queda tierra en que podamos sustentarnos para poder servir a Vuestra Magestad en el Regimiento y gobernación desta Cibdad como querríamos e en gran manera conviene... [siguen los nombres de los –principales” que representan al pueblo de Santiago Tlatelolco]”.⁸

Como se advierte de la lectura, el Amparo que se solicitaba consistía en la protección de sus derechos de posesión pacífica de sus tierras, cuya propiedad decían tener los indios y hacían ver que ya habían sido amparados anteriormente.

De dicha figura, se desprende la existencia de algunos elementos de procedencia muy semejantes a los que actualmente conforman a nuestro Juicio de Garantías, mismos que son:

- 1) La demanda o petición de Amparo;

⁸Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Antecedentes Novohispanos del Juicio de Amparo”, *Historia del Amparo en México*, México, 1999, Pág. 73.

- 2) La existencia de un Quejoso, en este caso son los “vecinos e moradores” de Tlatelolco;
- 3) El acto reclamado, que es el despojo de sus tierras;
- 4) El derecho de propiedad de las tierras, argumentando la posesión pacífica de las mismas;
- 5) Los responsables del acto reclamado; y
- 6) La autoridad ante la que se acude en demanda de amparo, que es el rey.

Finalmente, podemos concluir que el Amparo Colonial constituye un claro precedente de nuestro actual Juicio Constitucional, el cual era funcional a pesar de no estar previsto en ordenamiento legal alguno, asimismo, contenía algunos aspectos de procedencia muy similares a los que actualmente existen, lo cual facilitaba su trámite y su consecuente protección por parte de la autoridad suprema.

1.2.3 El Recurso de Fuerza

Dicho recurso se fundamentaba en **“...el derecho natural que tenía el rey de proteger a sus súbditos frente a toda opresión y violencia así como en el derecho que tenían los súbditos de acudir ante el monarca en demanda de protección”**.⁹

Las autoridades competentes para conocer de este recurso eran los Tribunales Superiores, en donde ubicamos en primer lugar al Consejo de Indias, cuyas decisiones debían ser tomadas en cuenta por las Reales Audiencias Indianas. Hay que recordar que en la Nueva España existían dos Audiencias, tal como se mencionó anteriormente.

⁹ Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Ed. Oxford, Págs. 273 y 274.

El recurso era procedente contra sentencias definitivas y autos interlocutorios que pudieran provocar un daño irreparable al quejoso, mismo que debía presentarse ante una de las audiencias, en la cual era tramitado de forma sumaria y, comúnmente se ordenaba al tribunal eclesiástico que remitiera los autos originales en un plazo de 15 días, lo cual se hacía mediante una cédula de ruego.

La interposición del recurso no se limitaba únicamente a los afectados directamente, sino que el rey podía sustraer del conocimiento del tribunal eclesiástico cualquier asunto que a su consideración correspondiera conocer a los tribunales seculares. Diversos tratadistas concluyen que gracias a esta institución se marco una limpia división entre la jurisdicción estatal y la eclesiástica.

El recurso de fuerza —.fue una expresión de la idea de que el Estado, dentro de su territorio, era superior a la Iglesia, en todas aquellas materias que el Estado consideraba como pertenecientes a este mundo”¹⁰.

Por último, el Recurso de Fuerza no solo fue un mecanismo para suscitar cuestiones de incompetencia, sino que también fungió como un medio de protección para los gobernados, guardando algunas semejanzas con el juicio en estudio, por lo que podemos considerarlo como un claro precedente hispánico del Juicio de Amparo.

1.3 Época Independiente

Corresponde ahora realizar una revisión de los principales ordenamientos jurídicos que surgieron durante el México independiente, a fin de ubicar los documentos que pudieron servir de base para la creación de nuestro Juicio Constitucional. En esta época se rompe completamente con la tradición jurídico-

¹⁰ Floris Margadant, Guillermo, “El Recurso de Fuerza en la Época Novohispana”, *Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, 1991, Pág. 672.

española, y en la cual México se ve fuertemente influenciado por la Revolución Francesa y por el Sistema Norteamericano.

1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814

Esta Constitución fue el primer documento que dio vida a México como nación independiente, cuyo nombre oficial fue **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**, del mes de Octubre de 1814. Dicho documento reviste un interés puramente teórico, porque a pesar de haber sido aprobado por el Constituyente que para tal efecto se creó, nunca entró en vigor por la difícil situación que se vivía en ese entonces.

Los derechos fundamentales o garantías individuales, fueron incluidos en un capítulo de dicho documento; por su parte, diversos tratadistas hacen especial énfasis en la influencia que tuvieron estos, por ser parte del pensamiento liberal de los Insurgentes que eran encabezados por José María Morelos y Pavón.

A pesar de la inclusión de un apartado relativo a los derechos fundamentales, no se incluyó ningún medio o mecanismo jurídico para hacer respetar esos derechos, en consecuencia, no se encuentra precedente alguno del Juicio de Garantías.

La omisión de incluir un mecanismo para hacer valer esos derechos, posiblemente se debió a dos supuestos:

- a) **—Al desconocimiento de las instituciones jurídicas semejantes; y**
- b) **La creencia que sustentaban todos o casi todos los jurisconsultos y hombres de estado de aquella época, en el sentido de estimar que con la solo inserción de los derechos del hombre en cuerpos legales dotados de supremacía, era suficiente para provocar su respeto por parte de las autoridades”.**¹¹

¹¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Pág. 102.

Sobre este aspecto, comparto el punto de vista del Dr. Ignacio Burgoa, debido a que en esa época la principal preocupación era la de organizar y establecer las bases para la creación del Estado Mexicano como nación independiente, y dentro de esta problemática, uno de los puntos secundarios era precisamente la inserción en el texto constitucional de un mecanismo de protección, para así garantizar el respeto de dichos derechos, a lo cual no se prestó la debida importancia, y podemos sumarle el desconocimiento que sobre este tema prevalecía.

1.3.2 Constitución Federal de 1824

Este ordenamiento jurídico tuvo el mérito de estructurar y dar vida jurídica a México después de la reciente consumación de la lucha de independencia, cabe mencionar que dicho ordenamiento tuvo una vigencia de doce años. El Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, fueron importantes documentos jurídico-políticos que precedieron a esta Constitución, los cuales influyeron significativamente en su elaboración.

Una de las principales preocupaciones que prevalecían en esta época, era la de organizar políticamente al país y establecer las bases sobre las cuales funcionarían sus órganos gubernamentales, por lo que fue natural que se dejará en un segundo plano lo relativo a los derechos del hombre.

No obstante, podemos encontrar de manera aislada en el texto Constitucional en análisis, algunos derechos del gobernado frente al Estado, de acuerdo a lo expuesto en el siguiente texto:

—De todo lo anterior debemos concluir que en esta primer constitución de nuestro país, si existía--- aunque fuera vagamente, y sin concepción de sistema---, una clara intención de asegurar las libertades de la persona, aunque curiosamente solamente las concibieron en su aspecto ideológico, como una libertad de expresión del pensamiento, pero tan solo referida a la que se ejerce mediante la imprenta,

posiblemente por suponer que a través de ella se asegura la parte más fundamental de este derecho a manifestar las ideas.

Indirectamente esa constitución reconoce otros derechos fundamentales del individuo, ---como en el artículo 112---, en el cual se restringen las facultades del presidente quien no podía privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna, aunque si arrestar cuando lo exigiese el bien y seguridad de la federación (fracción II), ni ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión uso o aprovechamiento de ella (fracción III).

Además de todo lo anterior, en la Sección Séptima, del Título V, se dispone una serie de reglas generales en la administración de justicia, obligatorias para los Estados y territorios de la federación, dentro de las cuales se prohíben las penas trascendentales (artículo 146); la confiscación de bienes (artículo 147), las detenciones sin pruebas semi-plenas o indicios, o por más de sesenta horas (artículos 150 y 151); y el registro de las casas papeles y efectos de los habitantes, sin ajustarse a las disposiciones legales (artículo 152), todas las cuales a la fecha están incorporadas a nuestra vigente Constitución como garantías individuales¹².

De lo anterior, se aprecia que en esta época se empezaron a gestar algunas garantías individuales, como lo es la libertad de expresión que actualmente se encuentra dispuesta en el artículo 6 Constitucional, de igual manera, los artículos 14 y 16 que se refieren a la legalidad y seguridad jurídica, por lo cual no hay que soslayar la importancia de esta Constitución, ya que nos sirve de referente respecto a los inicios de las garantías individuales en México.

Por otra parte, hay que resaltar la inexistencia de un medio o mecanismo procesal para la defensa de dichas garantías, pues el artículo 137, fracción V, inciso sexto, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad para conocer de las infracciones de la Constitución y Leyes Generales, según se prevenga en la ley, dicha facultad fue nula porque nunca se expidió la ley reglamentaria respectiva.

Sin embargo, algunos tratadistas afirman que en este ordenamiento jurídico se aprecia la existencia de medios o mecanismos para el control constitucional:

—En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 se introdujeron, sin una plena comprensión dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, o sea, la que se atribuyo al Congreso federal *la facultad de reprimir las violaciones a la carta federal*, y que tiene su antecedente en la Constitución española de Cádiz de 1812, y al mismo tiempo, se confirió a la Suprema Corte Federal, esta vez por influencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos, *la*

¹² Castro, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1974, Pág. 24.

competencia para decidir sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales. En la práctica, sin embargo, predominó claramente la primera solución si tomamos en cuenta que el citado Congreso federal anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas, por considerarlas contrarias a la Constitución Federal¹³.

Si bien es cierto, se pueden apreciar la existencia de ciertos mecanismos tendientes a resolver las violaciones a la Constitución Federal en general, pero no enfocados a la protección de las efímeras garantías individuales, por lo tanto, podemos considerarlo como antecedente en lo que respecta a la protección de la Constitución, y que a la postre, influiría en la creación del Juicio de Amparo como medio protector exclusivo de los derechos fundamentales.

1.3.3 Constitución Centralista de 1836

Este fue un documento de tipo conservador, el cual cambió el régimen Federal por el Centralista, manteniendo la separación de los tres poderes de gobierno. Este cuerpo normativo también conocido como **Las Siete Leyes**, se dividió como su nombre lo dice en siete estatutos, de los cuales, la Segunda Ley dio origen al tan polémico **Supremo Poder Conservador**, el cual fue copia fiel del Senado Conservador Francés, de las Leyes de Sieyès.

Respecto del Supremo Poder Conservador, fue el artículo primero de la Segunda Ley que determinó la manera en que dicho cuerpo colegiado se integraría, el cual se formó por cinco individuos, de los cuales sería renovado uno cada dos años, asimismo, se les dotó de un poder desmedido, ya que en el artículo 12 señala cuáles eran sus facultades, destacando la fracción I, que versa sobre la declaración de la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando fueran contrarios a algún artículo de la

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, UNAM, México, 1993, Págs. 24 y 25.

Constitución, y dicha declaración podía ser exigida por alguno de los otros poderes.

De igual manera, la fracción IV otorgaba la facultad a dicho cuerpo colegiado para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, lo cual a mi parecer resulta muy peligroso y propio de un Estado Despótico; por último, la fracción VI, señalaba que dicho Poder estaba legitimado para suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, cuando sobreviniera al bien público y fuera solicitado por el Supremo Poder Ejecutivo.

Como se puede desprender del artículo 12 de la Segunda Ley, se depositó en dicho Órgano Estatal un poder desorbitado o desmedido, que resultaba peligroso y atentaba contra el desarrollo y crecimiento del Estado Mexicano como una nación libre y democrática por la que se pugnaba en esa época, con lo que podemos decir que se dio vida a una verdadera oligarquía.

Hay que puntualizar que el Control Constitucional que ejercía el Supremo Poder Conservador no era de carácter jurisdiccional, sino que dicho control tenía un enfoque con tintes políticos, ya que el gobierno se reducía a unos cuantos, a dicha situación podemos sumarle que las resoluciones que emitía estaban dotadas de efectos generales o ***erga omnes***, con lo cual se aseguraban que sus decisiones serían acatadas por todos los ciudadanos, asegurando así el control del poder.

Por lo que respecta al Poder Judicial, la Constitución Centralista de 1936 solo le concedió la facultad para conocer de los reclamos que formulara el agraviado por una errónea calificación de las causas de utilidad pública; en los casos de expropiación podía acudir ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Superiores de los departamentos en sus respectivos casos, con lo cual estimo que la existencia del Poder Judicial fue prácticamente nula, debido a su escasa intervención en los asuntos del Estado.

1.3.4 Proyecto de Constitución Yucateca de 1840

Una de las aportaciones que más relevancia han significado para el Derecho Constitucional Mexicano, sin duda alguna se encuentra consagrada en el Proyecto de Constitución Yucateca de 1840. Dicho proyecto fue elaborado principalmente por el ilustre jurista Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, al cual se le atribuye la autoría y paternidad del Juicio de Amparo.

En este proyecto, Crescencio Rejón estableció en primer lugar un catálogo de garantías individuales, de entre las cuales figuraba principalmente la libertad religiosa y, los derechos y prerrogativas que debía tener el aprehendido, en lo que concierne a la materia penal.

Inspirado en el célebre autor francés Alexis de Tocqueville, creó un sistema de Control de la Constitucionalidad de actos emanados del poder público, de carácter jurisdiccional, al cual denominó Juicio de Amparo.

En el referido proyecto de Constitución, se establecieron algunos supuestos de procedencia para este juicio, mismos que fueron los siguientes:

- a) Por violación a cualquier artículo de la Constitución;
- b) Contra actos de cualquier autoridad; y
- c) Sería un juicio que se tramitaría ante los Órganos del Poder Judicial Local:
 - La Suprema Corte era competente si se trataba de la Constitucionalidad de leyes o decretos de la Legislatura y de providencias del Gobernador, así como en general cuando se impugnara la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo Local;
 - Los jueces de primera instancia eran competentes cuando se impugnaran actos de cualquier autoridad que implicaran violación a las garantías individuales; y

- Los superiores jerárquicos eran competentes cuando los responsables de esas violaciones eran los propios jueces de primera instancia.

De igual manera, se estableció que las sentencias emitidas tendrían los efectos relativos de cosa juzgada limitándose a reparar el agravio en la parte en que hubiere sido violada, anticipándose a los logros posteriores de Mariano Otero.

Sobre este aspecto, el sistema propuesto por Don Manuel Crescencio Rejón, tenía las siguientes finalidades:

- a) –Controlar la constitucionalidad de los actos de la Legislatura (leyes o decretos) así como los del gobernador (providencias);**
- b) Controlar la legalidad de los actos del ejecutivo; y**
- c) Proteger las —gaantías individuales” o los derechos constitucionales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales”.**¹⁴

Por último, el sistema de protección constitucional propuesto en dicho proyecto, operaba bajo dos principios rectores que actualmente rigen a nuestro Juicio de Amparo, el primero relativo a la instancia de parte agraviada, y el segundo, de la relatividad de los efectos de las sentencias.

Como podemos observar, es a partir de ese año en que nace y se comienzan a ver los primeros rayos de luz del Juicio de Amparo, concebido como un medio de protección de los derechos humanos o fundamentales de todos los ciudadanos, asimismo, se pusieron los cimientos que se encargarían de regir la procedencia, el procedimiento y lo relativo a las sentencias de amparo, lo anterior, significó para el Estado Mexicano un gran aporte para el Derecho, ubicándose ante los ojos del mundo como una institución novedosa y, que posteriormente serviría de ejemplo a seguir para otros sistemas jurídicos.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Pág. 112.

1.3.5 Proyectos de la Minoría y Mayoría de 1842

Durante ese año las comisiones respectivas presentaron tres proyectos de Constitución, el primero de ellos fue el Proyecto de la Minoría, de entre cuyos integrantes destacó Don Mariano Otero, quien fue ferviente defensor del Federalismo, y que pugnó por la consagración de las garantías individuales, dando competencia a la Suprema Corte para velar por la protección de dichos derechos.

—El sistema que propugnaba la Comisión minoritaria de 1842, tenía un carácter mixto bien claro, toda vez que mientras que en la fracción I del artículo 81, sometía a la consideración de la H. Suprema Corte de Justicia —autoridad jurisdiccional— los reclamos que se hicieran valer por cualquier persona a quien, los Poderes Legislativo y Ejecutivo hubieran privado de alguna de sus garantías individuales en la fracción II del mismo artículo, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, confiaba al Congreso Federal los reclamos que se hicieran valer en contra de leyes expedidas por las legislaturas y a la mayoría de las legislaturas, la revisión de las leyes inconstitucionales expedidas por el Congreso General”.¹⁵

De lo anterior se deduce que este proyecto proponía un sistema o medio protector de los derechos fundamentales inferior al propuesto por Don Manuel Crescencio Rejón, debido a que se reducía notablemente la procedencia del Juicio de Amparo, específicamente al reclamo.

Hay que destacar, que a pesar de las deficiencias del proyecto, el mérito de Don Mariano Otero fue el de crear la fórmula jurídica que hasta hoy día sigue vigente y que lleva su nombre, misma que se encuentra en el artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna, la cual engloba lo referente a los efectos de las sentencias de amparo, cuyo actual texto versa como sigue:

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

¹⁵ Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1975, Pág. 95.

Por su parte, dentro del grupo mayoritario figuró principalmente Don José Fernando Ramírez, que al igual que el grupo minoritario, pugnó por la adopción de un sistema de preservación constitucional, el cual facultó al Senado para declarar la nulidad de los actos del titular del Ejecutivo que fuesen contrarios al texto fundamental o a las leyes generales, de dichas declaraciones sus efectos serían generales o ***erga omnes***.

Posteriormente, debido a la presión ejercida por el Congreso extraordinario Constituyente de 1842, ambos grupos elaboraron un proyecto de Constitución, el cual, en su título tercero consagraba las garantías Individuales como derechos naturales del hombre; de la misma manera, instituyó un sistema de protección constitucional, el cual facultaba a la Cámara de Diputados para declarar la nulidad de los actos emanados por la Suprema Corte de Justicia o de alguna de sus Salas, en los casos en que usurpara atribuciones de otros poderes o invadiera el ámbito competencial de otras autoridades.

Por otro lado, el Senado podía anular los actos del poder Ejecutivo tal como ya fue señalado, y finalmente, se facultó a la Corte para suspender las órdenes del gobierno, en el supuesto de que fueran contrarias a la Constitución o Leyes Generales.

Como podemos observar, este último proyecto propuesto por los grupos ya mencionados, representó un avance que sirve de precedente en lo relativo al reconocimiento de las garantías individuales por la Constitución, por su parte, resulta insuficiente el sistema de protección o preservación de la Constitución, el cual limitó a la Suprema Corte a conocer sobre algunos temas de poco interés.

1.3.6 Bases Orgánicas de 1843

El nombre correcto fue **Bases de Organización Política de la República Mexicana**, cuyo origen se reputa espurio debido a que fue elaborado por un grupo de incondicionales al Presidente Antonio López de Santa Anna, creando así la conocida Junta Nacional Legislativa o Junta de Notables. Algunos de los aspectos que sobre este tema valen la pena destacar son los siguientes:

–En estas bases se suprimió el desorbitado –Poder Conservador” de la Constitución de 1836, sin que se colocara al Poder Judicial en el rango de órgano tutelar del régimen constitucional, ya que propiamente sus funciones se reducían a revisar las sentencias que en los asuntos del orden civil y criminal pronunciaban los jueces inferiores. Dicho documento constitucional adopto abiertamente el régimen central, sin implantar ningún sistema de preservación constitucional por órgano político, aunque en preceptos aislados, como en el 66, fracción XVII, permaneció latente un resabio del control por órgano político que ejercía en forma omnipotente el –Supremo Poder Conservador”, al establecerse en la disposición invocada que eran facultades del Congreso reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o las leyes”.¹⁶

Como podemos observar, a pesar de implantar el régimen centralista como forma de gobierno, tuvo el mérito de suprimir del orden jurídico existente al Supremo Poder Conservador, lo cual es un gran acierto de dicho documento normativo, pero por otra parte, se siguió con la misma tendencia de la Constitución de 1836 en cuanto a no darle el lugar que merecía al Poder Judicial, ya que solo lo limitaba a conocer de ciertos asuntos que no representaban ninguna importancia respecto de la protección de la Constitución, además, de que no se estableció ningún mecanismo de protección constitucional, que significará alguna semejanza respecto del Juicio de Amparo.

Cabe señalar, que a pesar de las razones expuestas anteriormente, se consagraron algunos derechos fundamentales relativos a la prohibición de la esclavitud, a la propiedad de las tierras, al libre tránsito, a la igualdad de las

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Pág. 117.

personas ante la ley, entre otras, con lo que concluyo que las garantías individuales se fueron arraigando cada vez más en la Constitución, y lo único que faltaba era el establecimiento de un recurso o medio para hacerlas valer ante las violaciones de la autoridad.

1.3.7 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El Acta de Reformas del 8 de Mayo de 1847, restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Cabe mencionar que dicho proyecto tuvo como origen el Plan de la Ciudadela del 4 de Agosto de 1846, en el que principalmente se desconoció el régimen centralista y se luchó por el restablecimiento del Federalismo.

Corresponde a Mariano Otero, la distinción de luchar por el restablecimiento del Federalismo como forma de gobierno y por la implantación de un sistema de protección constitucional, siendo así que en el artículo 5 del Acta de Reformas, plasmó la idea de crear un medio de control constitucional, a través de un sistema jurídico que hiciera efectivas las garantías individuales, al disponer que:

—Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república, y establecerá los medios para hacerlas efectivas”.¹⁷

Por su parte, el artículo 25 del citado ordenamiento concreta las ideas de Otero, otorgando competencia a los Tribunales de la Federación para proteger 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

¹⁷ Terrazas Salgado, Rodolfo *et al.*, Serrano Migallon, Fernando, Coord. *Estudios Jurídicos en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, México, Ed. Porrúa, 2004, Pág. 189.

caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

Como podemos apreciar, en dicho artículo se englobó el sistema de control constitucional por el que Otero insistió en el proyecto de reformas; en síntesis, las características del sistema de control propuesto por Mariano Otero, fueron las siguientes:

- a) El juicio sería procedente por violación a las garantías individuales, cabe mencionar que en dicho proyecto no se incluyó un capítulo o apartado para los mencionados derechos, sin embargo, se dispuso que una ley fijara las garantías y estableciera los mecanismos para hacerlas efectivas;
- b) Sería un sistema de control por vía de acción, es decir, a instancia de parte agraviada;
- c) Sería procedente contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto Federales como Estatales;
- d) No era procedente contra actos de los Poderes Judiciales Locales y el Federal; y
- e) Perfeccionó el Principio de Relatividad de los Efectos de las Sentencias.

1.3.8 Constitución de 1857

Este ordenamiento jurídico emanó del Plan de Ayutla, el cual implantó como forma de gobierno el liberalismo e individualismo; también instauró por primera vez un sistema de control de la constitucionalidad con un carácter puramente judicial, encargado de velar por el respeto de los derechos del hombre, contenidos en el documento en análisis.

El individualismo y el liberalismo implicaron posturas que el Estado debería adoptar como entidad superior frente a sus subordinados, siendo así que el Estado fungiría como un mero espectador o vigilante de las relaciones entre los

particulares, en los cuales solamente intervendría cuando se pudieran provocar desordenes en la vida social.

En el texto constitucional en estudio, se incluyó un amplio catálogo de garantías individuales, que según el Dr. Ignacio Burgoa encerró las mismas que la Constitución actual, destacando por su importancia las contenidas en los artículos 14 y 16, de igual manera, se instituyó el Juicio de Amparo, el cual se reglamentó por diversas leyes orgánicas que paulatinamente se fueron expidiendo.

Durante la elaboración de la Constitución de 1857, se suscitó una cuestión de gran relevancia, y es la relativa al artículo 102 en el cual se estableció un sistema de protección constitucional, facultando a los Tribunales Federales y Estatales para conocer de los casos por infracción a la Constitución, dicha facultad se condicionaba a que se debería integrar un jurado compuesto de **vecinos** del distrito respectivo, cuya función principal sería la de calificar el acto que se reclamará como violatorio de la Constitución, sobre este punto es posible que la Constitución Norteamericana influyera significativamente, ya que en ella se dispone esta medida para el desarrollo de los juicios.

El Congreso Constituyente, una vez concluidas las jornadas parlamentarias, nombró una comisión de corrección y estilo integrada por los Diputados Melchor Ocampo, Joaquín Ruíz y León Guzmán, de este último su verdadero nombre era Leonardo Francisco Guzmán Montes de Oca, quienes debían encargarse de corregir el proyecto de Constitución para su pronta expedición.

En la minuta elaborada por Don León Guzmán, se suprimió del texto constitucional la parte relativa al jurado como órgano competente para conocer del Juicio de Garantías. A dicho incidente suele calificarse como “fraude parlamentario”, y gracias a esta acción se salvo el Juicio de Amparo, consolidándolo en la vida jurídica del país, por tal motivo es que a Don León Guzmán se le conoce como el salvador del Juicio de Amparo.

Cabe hacer mención que tanto la legislación secundaria como la interpretación jurisprudencial, ayudaron significativamente en la consolidación y evolución del Juicio de Amparo, de acuerdo con el siguiente texto:

–El amparo se perfecciono en los diversos ordenamientos reglamentarios que se expidieron con apoyo en los citados artículos 101 y 102, como lo fueron las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, habiéndosele incorporado posteriormente en los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 1897 y 1908; ordenamientos que recogieron las enseñanzas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que transformo este medio de impugnación, de un instrumento sin contornos precisos, en un verdadero proceso contra autoridades infractoras, tutelando preferentemente la vida y la libertad de los gobernados, ya que con frecuencia se utilizó para arrancar de los pelotones de fusilamiento, a los condenados a muerte por delitos políticos o bien evitó, así sea con limitaciones, el servicio forzado de las armas o las detenciones indebidas, lo que le dio el prestigio popular que conserva actualmente”.¹⁸

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha jugado un papel muy importante a lo largo de la historia, ya que como sabemos cubre las lagunas jurídicas que se hacen presentes en las leyes, y en este caso, complementó notoriamente al Juicio de Amparo, delimitando los alcances y efectos que la ley omitiera o no previera de la mejor manera, lo anterior es de celebrarse, ya que el Juicio de Amparo es un pilar en la impartición de justicia de nuestro país.

1.4 Época Pos-revolucionaria, Constitución de 1917

El Constituyente de Querétaro al expedir nuestra actual Constitución consolidó plenamente al Juicio de Amparo en el Sistema Jurídico Mexicano, debido a que con el transcurso de los años, este mecanismo se había arraigado tanto en los ordenamientos jurídicos como en la conciencia popular, creando así una tradición jurídica.

¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *op cit*, nota 13, Pág. 27.

Respecto de las modificaciones o mejoras que el Constituyente de 1917 hizo para nuestro juicio constitucional, es conveniente revisar lo siguiente:

—4...Se reguló, con todo detalle,...la naturaleza y procedencia el amparo, fijando las bases de su reglamentación; 2. Se hizo una distinción fundamental entre lo que se llamó amparo directo que procedía ante la Suprema Corte, únicamente en cuanto a sentencias definitivas, dictadas en juicios civiles o penales y el amparo indirecto que procedía ante los jueces de Distrito, contra actos de autoridades distintas de la judicial; así como también, en contra de actos judiciales, ejecutados fuera de juicio, después de concluido este, o bien, dentro del juicio, cuando el amparo se pedía por un tercero extraño al procedimiento; y , por último, cuando el amparo se solicitaba con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional; 3. Se estableció un engorroso recurso que se denominó “reparación constitucional” a fin de que las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento se hicieran valer, exclusivamente, al reclamarse la sentencia definitiva, siempre que esas violaciones se hubieran impugnado y protestado en contra de ellas oportunamente, en el momento de cometerse la violación, y, más aun, se hubieran alegado, como agravio en segunda instancia; y 4. Se regulo lo relativo a las responsabilidades en que incurran las autoridades responsables, cuando no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo, conforme a la ley, y, asimismo, las responsables, cuando habiéndose concedido el amparo a favor de un quejoso, se insistiera en la repetición del acto reclamado o bien, se eludiera el cumplimiento de la sentencia que concediera el amparo”.¹⁹

De lo anterior, uno de los aspectos más destacables es el relativo a la distinción hecha entre el amparo directo e indirecto y que a la fecha sigue vigente, con las modificaciones que con el transcurso del tiempo han sido necesarias hacerle de acuerdo con las exigencias sociales.

Cabe añadir que la Constitución vigente además de consignar las ya conocidas garantías individuales en su capítulo primero, también estableció las llamadas garantías sociales, mismas que podemos entender como:

—..los derechos otorgados a determinadas clases sociales, que tienden a mejorar y consolidar su situación económica, contenidos principalmente en los artículos 123 y 27 constitucionales”.²⁰

Dichos artículos tratan los temas relativos a la materia del trabajo, la previsión social y la propiedad de la tierra, los cuales fueron producto de las aspiraciones o

¹⁹ Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, nota 16, Págs. 112 y 113.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Págs. 126 y 127.

finés de la Revolución Mexicana, mismos que buscaban la protección y el beneficio de los grupos más desfavorecidos.

Es necesario mencionar que desde el año de 1917 a la fecha, solamente han existido dos leyes reglamentarias del Juicio de Amparo, de las cuales la primera se expidió el 18 de Octubre de 1919, destacando el reconocimiento del tercero perjudicado, como colitigante del quejoso en el procedimiento de amparo; y la segunda ley, actualmente vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Septiembre de 1935, comenzado su vigencia el 1 de Enero de 1936.

Entre las reformas que ha sufrido esta ley, destaca la de 1951 conocida como la “reforma Miguel Alemán”, en la cual se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, dotados de competencia para conocer de Amparos Directos por violaciones al procedimiento, o por sentencias del carácter civil y penal contra las cuales no procedía el recurso de apelación.

Otra reforma notable es la que tuvo lugar en el mes de Febrero de 1963, dichas modificaciones versaron en lo referente a la materia agraria, ya que se eliminó el término para promover el Juicio de Amparo por los núcleos de población; de igual manera, se introdujo la figura de suplencia de la deficiencia en la queja en la exposición de los actos reclamados; y posteriormente, se emitió otra reforma que vendría a complementarla, estableciendo las reglas para el trámite del juicio en materia agraria.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO

2.1 La Impartición de Justicia en México

Hoy en día la impartición de justicia en México representa un tema que ha cobrado mucha importancia, por lo que es necesario hacer una breve revisión al respecto, ya que el Juicio de Amparo al ser un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, es uno de los principales medios por los cuales se imparte justicia en nuestro país.

El artículo 17 Constitucional en sus párrafos primero, segundo y cuarto, consigna el origen jurídico de la garantía de impartición de justicia, al mismo tiempo, dicho artículo establece las directrices que los juzgadores deben seguir al momento de impartir justicia, la parte conducente del texto señala lo siguiente:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

.....

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

En el primer párrafo del artículo en cita, se establece una prohibición consistente en que nadie podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia, lo cual se entiende como un mandato que se hace a toda la población, ya que el segundo párrafo, consigna el derecho o garantía de toda persona a acceder a la

justicia, la cual, se deberá impartir por los tribunales que al efecto se establezcan, lo anterior, con la finalidad de mantener un orden social, de igual manera, se establecen algunos principios que rigen la actividad jurisdiccional de los tribunales y, que la Suprema Corte convalida mediante la jurisprudencia que sobre este aspecto ha emitido.

Por su parte, la Suprema Corte se ha referido respecto de la impartición de justicia en la jurisprudencia, en la cual explica de manera clara en qué consiste cada uno de los principios que establece el artículo 17 Constitucional, señalando lo siguiente:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: **1. De justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; **2. De justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; **3. De justicia imparcial**, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, **4. De justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Tesis 2ª./J. 192/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, Octubre de 2007, p. 209, Número de Registro: 171.257.

Entonces, la impartición de justicia en México debe hacerse cumpliendo con cuatro principios que son establecidos por la Constitución Federal y por la jurisprudencia de la Suprema Corte, mismos que señalan que la justicia deberá ser **pronta**, en los términos que al efecto establezcan las leyes del procedimiento;

completa, en la que el juzgador que conozca del asunto estará obligado a resolver cada uno de los puntos que se planteen en la demanda; al mismo tiempo las resoluciones dictadas por los juzgadores deberán en todo momento ser **apegadas a derecho**, ya que esa es su función, la de fungir como árbitros en los conflictos que se hagan de su conocimiento; y por último, se establece la **gratuidad** de los servicios de los tribunales judiciales.

Con estos cuatro aspectos se establece el ideal en la impartición de justicia, sobre lo cual cabe mencionar que en la práctica es totalmente distinto, ya que existen diversos factores que impiden que se cumpla con ese ideal de justicia, como lo es la corrupción y la falta de valores éticos y morales, que lo único que provocan es que se obstaculice el cumplimiento de dichos principios y torna más difícil el acceso a la justicia.

Otro ejemplo que dificulta el acceso a la justicia de una manera pronta y expedita, lo es la sobrecarga de trabajo que existe en los órganos jurisdiccionales del Estado, lo cual debe ser motivo de análisis y solución pronta por parte de nuestro legisladores, y en general, es necesario que cada uno de nosotros contribuya en la medida de lo posible, para combatir esas malas prácticas que aquejan a nuestra sociedad y, que provocan que se desvirtúe el derecho aplicándolo de una manera inadecuada.

2.1.1 Fundamentos Constitucionales del Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo encuentra sus cimientos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen las reglas sobre las cuales debe desarrollarse el Juicio de Garantías, de igual manera, consignan algunos principios que rigen diversos aspectos del juicio en estudio.

Asimismo, estos artículos dan vida a la Ley de Amparo, la cual tiene por objeto reglamentar el procedimiento del Juicio de Garantías desde su procedencia hasta el cumplimiento de la sentencia y, al mismo tiempo, convalida los principios rectores establecidos en el texto Constitucional, mismos que serán analizados más adelante.

El artículo 103 Constitucional establece lo siguiente:

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

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

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.

Este precepto tiene por objeto regular la procedencia del Juicio de Amparo, y es en su fracción primera donde establece un pilar fundamental sobre este tema, ya que garantiza el derecho de cualquier individuo a acudir en demanda de amparo ante los juzgados ó tribunales que al efecto se establezcan, lo anterior, en el supuesto de que por la emisión de una ley o un acto de cualquier autoridad, se violen o restrinjan las garantías individuales consignadas en la Carta Magna.

Por su parte, las fracciones II y III establecen los supuestos de invasión de esferas competenciales, ya sea que la emisión de una ley o un acto la federación invada esferas de los Estados o el Distrito Federal, o viceversa, lo que comúnmente se conoce como **Amparo Soberanía**. La finalidad de estas dos fracciones es el mantener un orden o equilibrio, con el cual se respete la soberanía de cada uno de los Estados, y estos a su vez respeten las facultades y atribuciones que tiene la Federación como la máxima autoridad del país.

Por otro lado, tenemos que la función del artículo 107 Constitucional es la de reglamentar al artículo 103, estableciendo las bases a las que deberán sujetarse los supuestos procesales que al efecto dispone.

Debido a la extensión del artículo 107, solo transcribiremos las fracciones y párrafos relativos a los principios rectores, con la finalidad de conocer su origen y así, estar en condiciones de comenzar el análisis de tan importantes instituciones jurídicas, que han servido para el desarrollo y consolidación del Juicio de Amparo en nuestro país.

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. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

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

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán

exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

En este contexto, podemos señalar que en el artículo citado se encuentran dispuestos algunos de los principios más representativos de nuestro Juicio de Garantías, como lo es el principio de instancia de parte, el de relatividad de los efectos de las sentencias, la suplencia de la queja deficiente, por mencionar algunos, ya que existen un gran número de principios, por lo cual solo nos referiremos a aquellos que representen mayor importancia, con la intención de crear un claro panorama sobre este tema.

2.2 Principios Rectores

Podemos entender a los Principios Rectores como aquellas reglas esenciales que se encargan de regular y orientar la procedencia, el procedimiento y sentencias del Juicio de Amparo, con el objeto de lograr un desarrollo adecuado y, en consecuencia, que la resolución sea eficaz respecto de la controversia planteada.

2.2.1 Principio de Supremacía Constitucional

El fundamento jurídico de este principio nos remite al artículo 133 Constitucional, el cual establece lo siguiente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

A través de este precepto se da vida al Principio de Supremacía Constitucional, el cual tiene por objeto otorgar un rango superior a la Constitución Federal, respecto del vasto ordenamiento jurídico que de ella emane y que de acuerdo con el artículo en lectura, serán Ley Suprema en todo el país, claro está, siempre que no contradigan lo dispuesto en la misma.

Al establecerse en el artículo citado que la Ley Suprema de toda la Unión se conforma también por los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, y por las Leyes que emanen del Congreso de la Unión, da lugar a pensar que no solo la Constitución es la Ley Suprema del país, sin embargo, puede vislumbrarse la subordinación de las leyes y los tratados respecto de la Constitución Federal, pues necesariamente deberán emanar de ella y estar acorde a lo dispuesto en la misma, con lo que soy de la idea de que en México solo hay una norma suprema y esa es la Constitución Federal.

A manera de ilustrar un poco más este principio imaginemos: “una cascada en la que en su punto más alto representa la Constitución Federal, y los chorros de agua que caen de dicho punto representan las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales vigentes”.²¹

Sobre este tema la Suprema Corte emitió un criterio de interpretación del artículo en análisis, el cual convalida y refuerza el carácter supremo de la Constitución Federal, señalando lo siguiente:

²¹ Apuntes de la Clase de Amparo, Dr. Roberto Terrazas Salgado, Semestre de Agosto-Diciembre de 2007.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Tesis P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, Abril de 2007, p. 6, Número de Registro: 172,667.

Un tema que llama la atención y ha dado lugar al debate, es el relativo a la jerarquía normativa que se les da a los Tratados Internacionales dentro del sistema jurídico mexicano, por su parte, la doctrina nos dice que las Constituciones otorgan a dichos instrumentos internacionales diversos tipos de rango o valor, por su parte, la Constitución Mexicana los ubica en un rango legal, el cual les confiere el mismo rango que a la ley interna del Estado, configurando así una igualdad entre los tratados y las leyes del Congreso de la Unión.

Sobre este aspecto distinguidos tratadistas se han referido de la siguiente manera:

—..la Constitución es la ley —primaria” y —ás que de ella emanan” son leyes secundarias, dictadas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones”.²²

—..en virtud de que el único poder soberano es el Constituyente su obra, la Constitución, es la única suprema, por lo cual estima que tanto las leyes federales como las locales deben acatarla, por provenir de órganos constituidos”.²³

Lo anterior es de tomarse en consideración, ya que los Tratados Internacionales también provienen de órganos constituidos, ya que el Titular del

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano*, 1ª. Edición, México, 2008, Pág. 106.

²³ *Idem*.

Ejecutivo es quien los celebra y posteriormente deben pasar por el Senado de la República para que los ratifique y los introduzca en el Orden Jurídico Interno del país, todo esto para que dichos instrumentos adquieran validez en el territorio nacional.

Sobre este tema se ha emitido el siguiente criterio que señala:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, **esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.** Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, Noviembre de 1999, p. 46, Número de Registro: 192,867.

En este contexto, entendemos que los Tratados Internacionales se ubican en un segundo plano respecto de la Constitución y por encima del resto del ordenamiento jurídico vigente, siempre que dichos instrumentos respeten lo previsto en el texto federal, sobre lo cual coincido con el punto de vista expuesto en el criterio citado, ya que el rango que se les da a dichos tratados es el adecuado, dado que también siguen un proceso legislativo por el cual se introducen al orden jurídico interno, tal como lo señala la propia Constitución.

Por otro lado, existen corrientes doctrinarias que sostienen que dichos tratados se deben ubicar en el mismo peldaño que la Constitución, pero aquí es cuestión de criterio y de interpretación de cada quien, y en lo personal discrepo de esta corriente, ya que la Constitución es la norma jurídica que da vida y justifica la existencia del Estado Mexicano, por lo que no concibo que una norma que emane de ella sea superior a la misma.

2.2.2 Principio de Instancia de Parte Agraviada

En primer lugar, analizaremos el significado de los vocablos **Instar** y **Agravio**, para entender la finalidad de este principio.

- a) **Instar: —Requerir a un juez o tribunal para que realice cualquier acto procesal de su competencia”.**²⁴
- b) **Agravio:**
- **—Lesión -daño o perjuicio- ocasionada por una resolución judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por la falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma”.**²⁵
 - **—Ofensa o perjuicio que se hace a alguien en sus derechos e intereses”.**²⁶

²⁴ de Pina Vara, Rafaél, *Diccionario de Derecho*, Vigésimo sexta edición, Ed. Porrúa. México, p. 323.

²⁵ *Idem*, Pág. 67.

²⁶ Diccionario de la Real Academia de la lengua española en línea, <http://buscon.rae.es/drae/>

Este principio consiste en que el Juicio de Amparo solo podrá accionarse a Instancia de Parte, es decir, cuando una persona física o moral sufra un agravio u ofensa en sus derechos fundamentales, por cualquier ley o acto de autoridad, en este supuesto podrá acudir ante el juez o el tribunal competente en demanda de amparo y protección de la justicia federal.

Lo anterior, se debe a que el Poder Judicial Federal es el encargado de vigilar el control de la constitucionalidad y legalidad del orden jurídico mexicano, además, cabe señalar que no procederá el trámite de oficio cuando se trate del Juicio de Garantías.

El fundamento jurídico de este principio se ubica en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal, el cual establece que el Juicio será procedente a Instancia de Parte; y en el artículo 4º de la Ley de Amparo que viene a convalidar lo dispuesto en la Constitución.

Para entender más fácilmente la función u objetivo de este principio imaginemos que: “una persona va y compra una torta de milanesa, entendiendo a la torta como la esfera jurídica de derechos y enseguida llega un compañero que toma la torta y le da una mordida, precisamente esa mordida constituirá el origen de un agravio personal y directo, que otorgará al agraviado el interés jurídico para acudir en demanda de amparo”.²⁷

Respecto del interés jurídico considero conveniente revisar la siguiente tesis:

INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE.

Tratándose del juicio de garantías, el interés jurídico como noción fundamental lo constituye la existencia o actualización de un derecho subjetivo jurídicamente tutelado que puede afectarse, ya sea por la violación de ese derecho, o bien, por el desconocimiento del mismo por virtud de un acto de autoridad, de ahí que sólo el titular de algún derecho legítimamente protegible pueda acudir ante el órgano jurisdiccional de amparo en demanda de que cese esa situación cuando se transgreda, por la actuación de cierta autoridad, determinada garantía.

Tesis II.2º.C.92 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XIX, Abril de 2004, p. 1428, Número de Registro 181.719.

²⁷Apuntes de la Clase de Amparo, *op cit*, nota 21.

El interés jurídico se encuentra estrechamente vinculado con el principio en análisis, ya que como sabemos el Juicio de Amparo solo es procedente cuando se afecten las garantías individuales o derechos subjetivos de las personas, y el interés jurídico hace referencia a las garantías individuales ó a los derechos tutelados por la norma, lo cual, es muy importante tener presente para comprender la función del siguiente punto.

2.2.3 Principio de Agravio Personal y Directo

Este principio y el de Instancia de Parte Agraviada, se encuentran estrechamente vinculados debido a que comparten su fundamento legal y ambos rigen la procedencia del Juicio de Amparo.

La fracción primera del artículo 107 Constitucional, establece que el Juicio de Amparo se seguirá a Instancia de Parte **Agraviada**, y es precisamente este vocablo el que da vida a este principio, exigiendo la existencia de un agravio de los derechos subjetivos o garantías individuales para que pueda accionarse la vía del Amparo; hay que remarcar que el agravio debemos entenderlo en los términos vistos en el punto anterior.

La Ley de Amparo a través del artículo 4º, ratifica lo dispuesto por el artículo 107 Constitucional, al exigir que el Juicio de Amparo únicamente lo puede reclamar la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional o cualquier otro acto que se reclame.

El carácter personal del agravio, se traduce en que la persona legitimada para instaurar la demanda de garantías, es aquella que ha sufrido un perjuicio o una afectación en sus derechos fundamentales por alguna ley o por un acto de autoridad en los términos del artículo 103 del texto federal, es decir, por violar

alguna de las garantías individuales o por violar los derechos derivados de la distribución competencial entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El agravio directo se puede entender de la siguiente manera:

—..desde el punto de vista del tiempo en que el acto reclamado se realiza. El agravio puede ser pasado cuando los efectos del acto reclamado han concluido. El agravio es presente cuando los efectos del agravio se están realizando al promoverse el amparo y el agravio es futuro cuando los efectos aun no se inician, pero existen datos que hacen presumir la proximidad temporal en la producción de efectos del acto reclamado. El agravio futuro remoto, sin proximidad temporal, no da lugar a que se pueda interponer el amparo”²⁸.

Si se llegara a tramitar un Juicio de Garantías en contra de un acto futuro remoto, este se deberá sobreseer con fundamento en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que este no afecta aún sus intereses jurídicos.

Sobre este aspecto, se ha emitido el siguiente criterio en el que se señala que el agravio indirecto, no da derecho a interponer el referido juicio por no afectar ningún interés jurídico, de igual manera corrobora lo relativo a la titularidad que corresponde al quejoso respecto del interés jurídico, tal como lo mencionamos anteriormente.

AGRAVIO INDIRECTO.

El agravio indirecto no da ningún derecho al que lo sufra para recurrir al juicio de amparo. Para explicar el criterio mencionado, es conveniente transcribir los precedentes en relación al perjuicio como base del amparo, que esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido en el sentido de que una correcta interpretación de la fracción IV del artículo 73 (hoy fracción V) de la Ley de Amparo, lleva a la conclusión de que éste debe ser solicitado precisamente por la persona que estima se le causa molestia por la privación de algún derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico de que habla dicha fracción no puede referirse a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos y posesiones conculcados, y aunque las lesiones de tales derechos es natural que traigan repercusiones mediatas o inmediatas en el patrimonio de otras personas, no son éstas quienes tienen interés jurídico para promover el amparo.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. 71 primera parte, p.15, Número de Registro: 232.963.

²⁸ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Décimo tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p.13.

Otro aspecto notable, es el relativo a la interpretación que se le debe dar al concepto **perjuicio** para los efectos del amparo, lo cual se explica claramente en el siguiente criterio:

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL.

El artículo 4o. de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, de consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados, en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a definir cuál es el alcance del concepto perjuicio, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, página 239, en donde se expresa que: **"El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona"**. Este Alto Tribunal de la República, en otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, "no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados" (Tomo LXIII, página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sean estos posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del Tomo LXX del mismo Semanario Judicial.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. 72 Séptima Parte, p. 55, Número de Registro: 245.886.

En resumen, tenemos que para que el Juicio de Amparo sea procedente, deberá existir un agravio personal y directo en contra de sus garantías individuales o derechos subjetivos, dicho agravio se traduce en un perjuicio que entendemos como aquella ofensa o menoscabo que una persona sufre en sus derechos reconocidos y tutelados por la Constitución, en los términos señalados anteriormente.

2.2.4 Principio de Definitividad

El Principio de Definitividad consiste en: **“el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, ya sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal manera, que existiendo dicho medio ordinario de impugnación sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente”**.²⁹

Hay que recordar que antes de acudir en demanda de Amparo, se debe hacer una revisión minuciosa de la ley que rige el acto reclamado, esto para determinar si es o no impugnabile mediante algún recurso o medio de defensa ordinario y, en caso de tal existencia, se deberán agotar dichos recursos.

El Principio de Definitividad se encuentra dispuesto en el artículo 107, fracción III y IV Constitucional y, en el artículo 73, fracciones XII, XIV y XV, de la Ley de Amparo.

Algunos aspectos notables, son los relativos a que si se trata de laudos o sentencias definitivas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se deberá agotar cualquier recurso ordinario antes de acudir al Amparo; por otra parte, si la violación se cometió durante el procedimiento afectando las defensas del quejoso, deberán agotarse los recursos ordinarios procedentes; sin embargo, si se trata de personas o terceros extraños al juicio, no se requiere la interposición previa de algún medio o recurso, siendo una de las excepciones de este principio.

De acuerdo con la fracción XII, entendemos que de las resoluciones judiciales, es necesario agotar los recursos o medios de defensa que la ley otorgue para tal efecto, asimismo, se hace una consideración especial respecto de los terceros extraños al juicio, ya que se le exime de la obligación de agotar los

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Pág. 283.

recursos y medios de defensa ordinarios para acudir al amparo, dado que este no se encuentra en posibilidades de ser escuchado en juicio, es decir, se encontraba en estado de indefensión.

Por otra parte, la fracción XIV más que fijar el principio de definitividad, fija el principio de no simultaneidad entre el amparo y algún medio de defensa o recurso ordinario, ya que es regla que se agoten los recursos ordinarios para así brindar una mayor seguridad jurídica.

Finalmente, en la fracción XV se establece una excepción más al principio, la cual consiste en que no será obligatorio agotar los medios ordinarios si de acuerdo con la ley, no se suspenden los efectos de los actos de autoridad ó si requieren mayores requisitos de los que establece la Ley de Amparo.

2.2.4.1 Excepción al principio, Materia Administrativa

La gran mayoría de los actos emitidos por el Poder Ejecutivo o por alguna de sus dependencias en sus niveles Federal, Estatal o Municipal, prescriben medios ordinarios de defensa.

Cuando esos medios no concedan la suspensión del acto reclamado o al concederla exijan mayores requisitos de los establecidos en la Ley de Amparo, no será necesario agotar dichos medios ordinarios de defensa, situación que establece la multicitada ley reglamentaria en su artículo 73, fracción XV.

En estos casos, se deberá hacer una revisión de la ley que rige el acto para determinar si el recurso concede la suspensión del acto, si es así, se deberá promover la suspensión y, en el supuesto de que requiera mayores requisitos que la Ley de Amparo, se podrá acudir directamente al mecanismo constitucional.

2.2.5 Principio de Relatividad de los Efectos de las Sentencias

La existencia del Principio de Relatividad de los Efectos de las Sentencias, se le atribuye al ilustre jurista Mariano Otero, quien lo introdujo por primera vez en el artículo 25 del Acta de Reformas del año 1847, tal como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo.

También conocido como la **Fórmula Otero**, este es uno de los principios más importantes y emblemáticos de nuestra máxima institución procesal, el cual ha contribuido de manera significativa al desarrollo y consolidación del mismo.

Su fundamento legal nos remite al consabido artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal y, al artículo 76 de la Ley de Amparo, el cual reafirma y fortalece lo establecido en el texto constitucional, consolidando así su importancia y obligatoriedad en cuanto a los efectos particulares de las sentencias de amparo.

El Principio de Relatividad consiste en lo siguiente:

—..la sentencia de amparo que se dicte, en sus puntos resolutive, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso que hizo valer la demanda de amparo, respecto del acto o ley de la autoridad responsable, que constituyó la materia de amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no se propusieron en la demanda de amparo”.³⁰

En otras palabras, la sentencia que al efecto se emita se encargará de proteger al individuo particular que haya instaurado la demanda de amparo, en la cual, el juzgador se limitará a no hacer en la parte relativa a los puntos resolutive, declaración general alguna respecto de la ley o el acto que la motivare.

Este principio impone una prohibición al juzgador de amparo, la cual consiste en no hacer ningún tipo de declaración general de inconstitucionalidad o ilegalidad

³⁰ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 27, p. 33.

en los puntos resolutivos, lo cual no quiere decir que no se puedan hacer, sino que debido a la naturaleza de dichas declaraciones, solo se podrán hacer en la parte relativa a los considerandos de la sentencia, ya que en esa parte se establece la fundamentación de las proposiciones resolutivas del juicio, mismas que son esenciales para resolver el litigio, siendo así una prohibición parcial impuesta al juzgador de amparo.

Otro aspecto relevante, es que la sentencia de amparo solo se ocupa de la autoridad o autoridades que intervinieron o que hayan figurado como responsables o demandadas en el Juicio de Garantías, dejando de lado a las demás autoridades que no hayan tenido participación alguna en el juicio, aún cuando traten de ejecutar o ejecuten el acto considerado inconstitucional. Sobre este aspecto cabe revisar la siguiente jurisprudencia:

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.

Tesis 236, Apéndice de 1995, Quinta Época, t. VI, parte SCJN, p. 159, Número de Registro: 394.192.

En síntesis, tenemos que el Principio de Relatividad o Fórmula Otero se encarga de regular los efectos de las sentencias de amparo, otorgando efectos particulares que se traducen en la protección del individuo que acudió en demanda ante el órgano jurisdiccional, la cual obliga a las autoridades consideradas como responsables a ejecutar las sentencias que al efecto se dicte, con lo cual se resarcirá el daño causado y de acuerdo con el criterio transcrito dichas ejecutorias deben ser cumplidas por cualquier autoridad que por sus funciones conozca de la sentencia, sin importar si son o no las responsables.

2.2.6 Principio de Estricto Derecho

El origen jurídico de este principio nos remite al artículo 107, fracción II, párrafo segundo, tercero y cuarto de la Constitución Federal, tal consigna no es expresa pero se deduce de dichos párrafos, ya que fijan los casos de excepción en que procede la suplencia de la queja deficiente, y en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, la cual corrobora lo dispuesto en el texto de Federal, con lo cual, tenemos que para la aplicación de dichos principios la regla es el estricto derecho, y la excepción es la suplencia de la queja deficiente.

Esta figura jurídica consiste en que el juez o tribunal que conozca del asunto, deberá sujetarse literalmente a los conceptos de violación planteados en el escrito de demanda o los agravios que se expresen en el recurso de revisión, queja o reclamación, es decir, que aún en el caso de que el tribunal pueda advertir algún error u omisión en la demanda de amparo, no podrá modificarlo, sino que deberá limitarse a lo que el quejoso planteó en su demanda, siendo así que no se podrán hacer declaraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que este último no haya hecho valer.

El juzgador solo podrá suplir la deficiencia de la queja cuando advierta hechos que no fueron planteados en la demanda y que contravengan lo dispuesto por las garantías individuales, sin poder hacer modificación alguna a los conceptos de violación.

Aquí se impone una norma de conducta al juzgador del amparo, la cual consiste en que **—..los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, solo deben analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos”**.³¹

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, p. 297.

Por su parte, una tesis aislada en materia administrativa convalida lo dispuesto por la legislación y doctrina mexicana, dicho criterio señala lo siguiente:

AGRAVIOS. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

El principio de estricto derecho que rige el juicio de garantías en materia administrativa y los recursos relacionados con el mismo, impone la obligación de examinar la resolución impugnada únicamente a la luz de las defensas que esgrima el agraviado, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea suplir la deficiencia de la queja. En tal virtud, si en la resolución recurrida se expresan diversos fundamentos, los agravios deben estar encaminados a desvirtuar cada uno de ellos, so pena de resultar inoperantes, pues la subsistencia de uno solo de los fundamentos de aquélla, constreñirá al tribunal de alzada a su confirmación.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. 45, Sexta Parte, p. 16, Número de Registro: 256.180

En síntesis, tenemos que el estricto derecho implica la imposición de una conducta al juzgador de Amparo, la cual lo obliga a estudiar el asunto apegándose literalmente a los conceptos de violación que el quejoso expuso en su demanda de amparo, sin poder modificar ningún error que advierta en dichos conceptos, tal situación se refuerza con la tesis citada, con lo cual se obliga al recurrente a poner especial atención al momento de redactar los referidos conceptos de violación.

2.2.7 Principio de Suplencia de la Queja Deficiente

Esta institución jurídica comparte su fundamento jurídico con el principio de estricto derecho, el cual nos remite al artículo 107, fracción II, párrafo segundo, tercero y cuarto de la Constitución Federal y al artículo 76 bis de la Ley de Amparo; de igual manera, revisaremos algunas definiciones de los conceptos de **Queja** y **Deficiencia**, para entender de una manera clara y sin confusiones el objetivo de este principio.

- a) **Queja: V. Suplencia de la Queja.**
–Potestad conferida al juez para que en los casos señalados por el legislador subsane en la sentencia el error o la insuficiencia en que incurrió el quejoso al formular su queja”.³²
- b) **Deficiencia: V. Defecto.**
–Imperfección en algo o en alguien”.³³
- c) —...ua institución procesal constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional, que integra las omisiones parciales o totales, de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes”.³⁴

El vocablo Deficiencia tiene dos acepciones, el primero se refiere a la falta o carencia de algo y, el segundo hace referencia a la imperfección de algo, por lo cual, la suplencia de la queja implica que el juez deberá integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, es decir, que se complete o se perfeccione lo que está incompleto o imperfecto.

En este contexto, entendemos que la suplencia de la queja deficiente consiste en que el juez de amparo podrá suplir la omisión o imperfección de la demanda de amparo, en que haya incurrido el quejoso, ya sea por error o por ignorancia, otorgando el amparo por los conceptos que no se hicieron valer en la demanda.

Sobre este tema la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte explica cual es la función de este principio, dicho criterio señala lo siguiente:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES A QUIEN SE SUPLE.

La figura de la suplencia de la queja prevista en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, tanto en relación con el juicio de garantías como con los recursos en ella establecidos consiste, en esencia, en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente, en sus conceptos de violación o en sus agravios, respectivamente, que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean. Así, es incorrecto entender que sólo debe suplirse cuando ello favorezca a quien se le suple, pues para determinar si procede dicha

³² De Pina Vara, Rafaél, *op. cit.*, nota 23, pp. 427 y 466.

³³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en línea, <http://buscon.rae.es/drae/>

³⁴ Jurídica, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Julio 1975, Pág. 448.

figura tendría que examinarse previamente la cuestión relativa, lo que implicaría necesariamente haber realizado la suplencia. Por consiguiente, es suficiente que el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir, realizando el estudio correspondiente.

Tesis 2ª./J. 26/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Marzo de 2008, p. 242, Número de Registro: 170.008.

Como podemos apreciar, el criterio anterior refuerza lo establecido en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, respecto de la operatividad y efectos del principio en estudio, con lo cual se faculta al juez a otorgar el amparo aun cuando no se hayan hecho valer los agravios correspondientes; sobre lo anterior y respecto de la materia de nuestro estudio, cabe resaltar los siguientes supuestos en que la suplencia de la queja es procedente, dichas fracciones señalan lo siguiente:

- 1) En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte, y respecto de este supuesto, la jurisprudencia de la Suprema Corte se ha referido señalando lo siguiente:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONDICIONES PARA QUE OPERE RESPECTO DE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO).

La suplencia de la queja deficiente en el caso de jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes no sólo se actualiza con respecto a la ley viciada (en amparo indirecto), sino también en cuanto a sus actos de aplicación reclamados (tanto en amparo indirecto como en directo). Esto es, para que opere en ambas vías, la suplencia de la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación, únicamente se requiere que el juicio de amparo sea procedente respecto a dicho acto, por lo tanto es viable: 1) sin que sea necesario reclamar la ley respectiva; 2) sin importar que, en caso de reclamarse la ley, ésta haya sido consentida, y en general, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con dicha norma legal; y, 3) sin importar que el quejoso haya expuesto planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados. De tal suerte que tanto en el amparo indirecto como en el directo, es posible el estudio de constitucionalidad de la ley aun cuando ésta haya sido consentida o incluso en caso de que no haya sido reclamada, pues ello sólo impediría el otorgamiento del amparo contra la ley misma, pero no contra los actos de su aplicación, más aún cuando éstos han sido impugnados en tiempo, y en consecuencia no han querido ser tolerados por el agraviado.

Tesis P./J. 105/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, Diciembre de 2007, p. 13, Número de Registro: 170.583.

- 2) En otras materias, cuando el juzgador o tribunal de amparo advierta que hubo en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE ÚNICAMENTE ANTE UNA VIOLACION MANIFIESTA DE LA LEY.

Para efectos de la suplencia de la queja deficiente, prevista en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que se refiere implícitamente a las materias civil y administrativa, debe establecerse que sólo procede ante una violación manifiesta de la ley, que es la que se advierte en forma clara y patente, que resulta obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables. Tesis LV/89, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VI Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, p. 123, Número de Registro: 205.929.

Por otra parte, el artículo 79 de la Ley de Amparo señala que un aspecto que no debe confundirse con la suplencia de la queja, es el relativo a la suplencia de error, el cual consiste en que el error se puede suplir por el órgano de control, cuando el quejoso de manera errónea cite o invoque las garantías individuales que considere violadas o perjudicadas, tanto en su denominación como en el precepto constitucional en el que se encuentren dispuestas, en otras palabras, la suplencia del error no entraña la modificación de los hechos ni la alteración de los conceptos de violación.

En síntesis, este principio vela por la protección de los derechos del quejoso o recurrente que por ignorancia o por error hayan omitido hacer valer en la demanda de Amparo, otorgando una facultad discrecional al juzgador para subsanar esa insuficiencia o error por parte del quejoso, y finalmente, debemos considerar a este principio como una excepción al principio de estricto derecho.

2.2.8 Principio de Prosecución Judicial

La paternidad de este principio se le puede atribuir a León Guzmán cuyo verdadero nombre es Leonardo Francisco Guzmán Montes de Oca, quien al formar parte de la comisión de corrección y estilo del proyecto de la Constitución

de 1857, en un acto completamente racional, suprimió del texto de dicho proyecto la parte relativa al jurado popular, que estaría legitimado para conocer del Amparo, dejando a los Tribunales de la Federación la potestad exclusiva de conocer y resolver dicho juicio, de ahí es que se le conoce como el salvador del Juicio de Amparo.

El origen de este principio lo ubicamos en el artículo 107 de la Constitución Federal, el cual señala que: **—Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley—**.

La intención de este principio es simple y consiste en que el Juicio de Amparo tendrá forzosamente que tramitarse ante los Tribunales que establezca el Poder Judicial de la Federación, con lo cual se brinda una mayor seguridad jurídica, y derivado de la autonomía de la que gozan dichos órganos jurisdiccionales, se garantiza una impartición de justicia apegada a derecho.

CAPÍTULO TERCERO

EL JUICIO DE AMPARO

3.1 Aspectos Generales

Resulta esencial conocer los aspectos básicos de nuestro Juicio de Amparo, para estar en condiciones de comprender los alcances y efectos del mismo, y de igual manera, entender cuál es la finalidad del proyecto de reformas que analizaremos en el último capítulo de este trabajo.

3.1.1 Conceptos

Comenzaremos por revisar el significado de los vocablos **Amparo** y de **Juicio de Amparo**, por lo cual hay que recurrir a las definiciones de distinguidos juristas, para posteriormente estar en posibilidad de obtener una propia.

Amparo:

- a) **–Acción y efecto de amparar o ampararse”. V. Recurso de Amparo.³⁵**
- b) **Recurso de Amparo: –El estatuido por algunas constituciones modernas, europeas y americanas, para ser tramitado ante un alto tribunal de justicia, cuando los derechos asegurados por la ley fundamental no fueren respetados por otros tribunales o autoridades”.³⁶**

Juicio de Amparo:

- a) **–..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**

³⁵ Diccionario de la Lengua Española, 21ª. Edición, 1992, Pág. 93.

³⁶ Idem, Pág. 1238.

despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”.³⁷

- b) —..es una institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada —quejoso”, ejercita el derecho de acción, ante un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado —autoridad responsable”, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre la Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios”.³⁸

En este sentido, vale la pena comentar que el maestro Carlos Arellano se refiere respecto al artículo 103 Constitucional, señalando los supuestos en los que procede el Juicio de Garantías, esto es, por violación a las garantías individuales o por la invasión competencial entre los órganos del estado, situación que diversos tratadistas han soslayado y que su conocimiento resulta esencial.

Concluimos que el Juicio de Amparo es un sistema o mecanismo jurisdiccional de protección de las garantías individuales, por vía de acción, el cual se tramita en forma de juicio ante los órganos jurisdiccionales del Estado, que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que contravengan lo dispuesto en la Constitución Federal, y que violen derechos fundamentales o invadan las esferas competenciales entre la Federación, Estados y el Distrito Federal, con la finalidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.

3.1.2 Acto Reclamado

Es aquella ley o acto que provenga de cualquier autoridad, que viole las garantías individuales de los gobernados o que invada las esferas competenciales entre la Federación, Estados y Distrito Federal, tal como se establece en el artículo 103 Constitucional.

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, Pág. 28.

³⁸ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 27, Pág. 1.

La existencia del acto reclamado es la llave de acceso al Juicio de Amparo, ya que sin la existencia de un agravio que perjudique los derechos fundamentales, este deberá sobreseerse de acuerdo con lo previsto en la fracción IV, del artículo 74 de la Ley de Amparo.

—..debe existir en todo amparo un acto de autoridad estatal que se imputa por el quejoso a la autoridad responsable. Tal acto puede ser una ley, un tratado internacional, un reglamento o un acto concreto. Por supuesto que, puede suceder que tal ley, tratado, reglamento o acto no existan o no se lleguen a demostrar en el juicio de amparo. De no existir o no probarse el acto reclamado, el amparo se sobreseerá tal y como lo previene la fracción IV del artículo 74 de la ley de amparo”.³⁹

Por su parte, la siguiente tesis aislada corrobora lo anterior, señalando que el acto de autoridad forzosamente debe agraviar o provocar alguna ofensa o menoscabo a las garantías del ciudadano, dicho criterio señala lo siguiente:

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1o., fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. Es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídica o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, **el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.**

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XVI, Julio de 1994, p. 390, Número de Registro: 211.002.

En este orden, tenemos que la expresión “leyes y actos de autoridad” que da vida a la fracción I del artículo 103 Constitucional, es el origen jurídico del acto reclamado en el Amparo, el cual consiste en que una ley o acto emitido por una autoridad viole o restrinja los derechos fundamentales de cualquier individuo, dicho acto de acuerdo con la tesis citada, se deberá imponer de manera

³⁹ Arellano García, Carlos, *op. Cit.*, nota 27, p. 3.

imperativa, unilateral y coercitiva para que se le adjudique el carácter de autoritario y, finalmente, su existencia se deberá demostrar durante la substanciación o procedimiento del juicio, ya que de lo contrario será motivo de sobreseimiento.

3.1.3 Partes en el Procedimiento

Todo juicio o procedimiento legal se integra necesariamente por personas físicas o morales que tienen algún interés en el litigio, a las cuales se les denomina **partes**, y es sobre dicho vocablo que debemos revisar algunas definiciones jurídicas con la finalidad de evitar futuras confusiones.

Parte:

- a) **—Quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley”.**⁴⁰
- b) **—Todo aquel sujeto que pueda ejercitar válidamente una acción, oponer una defensa o interponer un recurso cualquiera”.**⁴¹

En este contexto, entendemos que **parte** es toda persona que tiene un interés jurídico derivado de la violación de sus garantías individuales, y que busca obtener una resolución favorable en un juicio.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley de Amparo refiere que el Agraviado o Agraviados, la Autoridad Responsable, el Tercero Perjudicado y el Ministerio Público Federal, serán partes en el procedimiento del Juicio Constitucional.

⁴⁰ de Pina Vara, Rafaél, *op. cit.*, nota 23, Pág. 396.

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, Pág. 328.

3.1.3.1 El Agraviado o Quejoso

El agraviado es aquella persona física o moral que sufre un agravio personal y directo en su esfera de derechos adquiridos, el cual promueve el Juicio de Amparo contra leyes o actos que afecten o causen perjuicio a sus derechos reconocidos por la Constitución.

También se le llama demandante de Amparo ó Constitucional, debido a que es quien eleva la petición de amparo y protección de sus garantías individuales ante el Poder Judicial Federal, ya sea por la violación de dichas garantías o por la invasión de esferas competenciales, de dichos supuestos se desprende la titularidad del juicio.

Las personas morales oficiales en algunas ocasiones pueden figurar como quejosos o agraviados en el Juicio de Amparo, siempre y cuando se sometan a la potestad de imperio de otro ente de autoridad, de acuerdo con el artículo 9° de la Ley de Amparo.

Los menores de edad también pueden ocurrir en demanda de amparo, promoviendo a través de sus legítimos representantes, sin embargo, si cuentan con catorce años de edad podrán hacer **Motu Proprio**, es decir, que ellos mismos podrán designar a su representante, el cual deberá ser mayor de edad y contar con capacidad de ejercicio.

En síntesis, podemos considerar como agraviados a las personas físicas y morales privadas (asociaciones o sociedades), personas morales de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), organismos descentralizados y personas morales de derecho público u oficiales (carácter de ente privado) cuando estas sufran algún perjuicio o menoscabo en los derechos que la Constitución les otorga.

3.1.3.2 La Autoridad Responsable

La Ley de Amparo en su artículo 11 dispone que Autoridad Responsable es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto que se reclama, en contra del cual se solicita la protección de la Federación.

Solo podrá considerarse como autoridad a aquella que posea y actúe con facultad de imperio, es decir, aquella que esté legitimada para ordenar los actos de autoridad y que los haga efectivos valiéndose de la fuerza pública.

La **fuerza pública** es conocida también como la fuerza legal o institucional, hace referencia al uso de la fuerza física legitimada por el derecho para cumplir y hacer efectivos los actos de autoridad.

No hay que olvidar al artículo 103 Constitucional, ya que en dicho texto se consagran a tres tipos de autoridades para efectos del amparo, las cuales son las siguientes:

- a) La fracción primera dice: **—Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales—**; entonces, será autoridad responsable cuando mediante la emisión de una ley o acto vulnere o restrinja las garantías individuales de cualquier persona.

- b) La fracción segunda establece: **—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—**; a este efecto, será responsable la autoridad federal que vulnere los derechos establecidos en la Ley Suprema, cuando invada la soberanía de los Estados o invada la esfera competencial del Distrito Federal, a lo que comúnmente se le conoce como Amparo Soberanía.

- c) La fracción tercera señala: **“Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”**; en consecuencia, será responsable la autoridad estatal o local que invada la esfera competencial de la Federación, provocando algún perjuicio o violación de los derechos establecidos en el texto federal.

Para efectos del Amparo, autoridad es todo representante del gobierno que pertenezca a cualquiera de los Poderes de la Unión, y en cualquier nivel de gobierno, es decir, Federal, Estatal o Municipal, que estén facultados para ordenar actos que lesionen la esfera jurídica de los gobernados, o bien, que estén facultados para ejecutar de manera coactiva dichos actos.

Por su lado, la siguiente tesis aislada corrobora lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo, en cuanto a que la Autoridad Responsable debe ser considerada como parte en los Juicios de Amparo, dicha interpretación dice:

AUTORIDAD RESPONSABLE COMO PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO.

Al tenor del artículo 103 fracción I, de la Constitución General de la República, el juicio de garantías tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y según la fracción II, del artículo 11 de la ley reglamentaria respectiva, en dicho juicio debe ser considerado como parte la autoridad responsable, con el fin de que pueda justificarse de los actos que de ella se reclamen; y es indudable que al comparecer la autoridad contra quien se reclama una violación de garantías individuales, ejerce una función de gran interés público, puesto que juzgar de la validez de sus actos, y lo que es más todavía, si ha violado la Constitución, es un asunto de suma gravedad para el propio prestigio y para el interés social, por lo que es evidente que la autoridad responsable a ningún tercero puede comisionar para que intervenga en un amparo en su contra, pues su intervención en el juicio debe ser personal y directa.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXXVIII, p. 152, Número de Registro: 336.652.

En conclusión, Autoridad Responsable como parte en los Juicios de Amparo es aquella que lleva a cabo los supuestos establecidos en los artículos 103 y 11 de la Ley de Amparo, dicha calidad en el referido juicio se le otorga para que esté en posibilidad de justificar el acto reclamado, a través del informe justificado.

3.1.3.3 El Tercero Perjudicado

Es el sujeto que generalmente se beneficia con el acto reclamado por el quejoso, el cual tiene el interés jurídico en la subsistencia del mismo y busca que se le niegue la protección de la justicia federal al quejoso ó en su defecto se sobresea.

La fracción tercera, del artículo 5º de la Ley de Amparo, señala las hipótesis en las cuales se puede intervenir en el referido juicio, con la calidad de tercero perjudicado.

Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo

.....

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

En este caso, entendemos al tercero perjudicado como la contraparte del agraviado en el juicio del que emana el acto reclamado, es decir, toda persona que tenga derechos opuestos a los del quejoso y, el interés jurídico en que subsista el acto reclamado.

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad.

Entendemos que el ofendido solo tiene el derecho a comparecer en el Juicio de Amparo Penal, con la calidad de tercero perjudicado, en defensa de sus derechos patrimoniales cuando se vean afectados por la comisión de un delito y, que de acuerdo con la ley, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil de la comisión de dicho ilícito.

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

Este último inciso alude a la materia administrativa, en la cual para que una persona sea considerada como tercero perjudicado, es necesario que haya hecho una gestión expresa ante las autoridades señaladas como responsables, para obtener la realización a su favor del acto o actos que se reclaman.

En consecuencia, cuando ésta persona no haya gestionado dichos actos y se vea beneficiada de ellos, no podrá estimársele como tercero perjudicado. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha emitido el siguiente criterio, del cual la parte conducente señala que:

TERCERO PERJUDICADO EN AMPARO ADMINISTRATIVO, QUIEN TIENE ESE CARACTER.

En los amparos contra las resoluciones dictadas por autoridades distintas de la judicial, la ley sólo reconoce como parte a las personas que hayan gestionado el acto contra el cual se reclama; y para que alguien pueda ser tenido como tercero perjudicado en el amparo administrativo, se necesita que demuestre que gestionó en su favor el acuerdo que dio motivo al amparo, pues si aquél fue dictado directamente por la autoridad administrativa, sin mediar gestión de persona alguna o aunque mediando la gestión del que pretende ser tenido como parte, no se prueba que lo haya hecho en su favor, en su interés propio, sino sólo por tratarse de un acto contrario a los intereses generales, y al dictarse el repetido acuerdo, no se tuvo en cuenta el interés del tercero, sino sólo aquellos intereses, no hay motivo para tener como tercero perjudicado al que dice haber hecho gestiones.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LVIII, p. 3042, Número de Registro: 330.964.

Finalmente, al tercero perjudicado lo entendemos como la parte que se ve beneficiada con la resolución de la instancia ordinaria, el cual tiene el interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado y que puede intervenir en el Juicio de Amparo para defender dicha sentencia buscando que se niegue o sobresea el Juicio de Amparo.

3.1.3.4 El Ministerio Público Federal

Es una institución jurídica que tiene como finalidad la defensa de los intereses públicos o sociales. La intervención que éste tiene en los Juicios de Amparo se debe a que uno de sus fines principales es el de velar por el orden Constitucional y Legal, atendiendo lo establecido en el artículo 103 Constitucional.

El origen jurídico de dicha figura se establece en la fracción XV, del artículo 107 de la Constitución, señalando que el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público serán parte en **todos** los Juicios de Amparo y, que estos podrán abstenerse de intervenir en aquellos asuntos que a su juicio carezcan de interés público.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley de Amparo convalida lo establecido en el 107 Constitucional y agrega que estará facultado para interponer los recursos que dicho ordenamiento señala. El siguiente criterio confirma lo establecido en la ley.

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. COMO PARTE ESTA LEGITIMADO PARA INTERVENIR EN TODOS LOS JUICIOS E INTERPONER LOS RECURSOS EN LOS AMPAROS EN MATERIA PENAL.

Conforme a las reformas a la Ley de Amparo, que modificaron el texto del artículo 5o., fracción IV, de dicha Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, cuya vigencia inició el primero de febrero del referido año; el Ministerio Público Federal, como parte, está legitimado para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos en los amparos en materia penal, cuando se trate de resoluciones de tribunales federales, así como de los tribunales locales; ya sea que hubiere o no formulado pedimento o cualquier alegato dentro del juicio de garantías y solamente estará impedido para interponer los recursos que señala la ley en amparos indirectos, cuando se trate de asuntos de materia civil y mercantil, en que sólo se afectan intereses particulares con exclusión de los asuntos en materia familiar; por así desprenderse del texto del precepto legal citado.

Tesis XIX.2º.9 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, Octubre de 1995, p. 576, Número de Registro: 204.059.

Entendemos a dicha figura como aquella institución del Estado que tiene la finalidad de velar por el respeto de los intereses sociales, y que de acuerdo con la Constitución serán parte en todos los Juicios de Amparo.

3.1.4 La Capacidad

El concepto de **Capacidad** significa: aquella **—aptitud de para adquirir un derecho, o para ejercerlo y disfrutarlo**⁴². Así mismo, Capacidad Procesal es la **—facultad de obrar en juicio, es decir, para realizar actos procesales, en nombre propio o en representación a favor de otro**⁴³, esta última es una especie de la capacidad de ejercicio de acuerdo con el derecho civil.

La Capacidad en el amparo es aquella aptitud de todo individuo para que en nombre propio o en representación de otro, acuda a juicio y pueda realizar actos procesales, es decir, pueda intervenir ó figurar dentro de un proceso jurisdiccional.

La Capacidad de acuerdo con el Dr. Ignacio Burgoa, se refiere a dos sujetos procesales: a) al quejoso; y b) al tercero perjudicado.

- a) **Quejoso.** En este caso, toda persona que se vea afectada o perjudicada por cualquier contravención al artículo 103 constitucional, puede intentar la acción de amparo y, en consecuencia, comparecer por sí mismo o a través de un representante ante las autoridades respectivas y figurar con la calidad de quejoso en el juicio respectivo.

- b) **Tercero Perjudicado.** La Ley de Amparo no señala ninguna regla respecto de esta figura procesal, en consecuencia, algunos doctrinarios señalan que dicha situación deberá regirse por las normas encargadas del Derecho Común Procesal. En tal virtud, tendrá la capacidad para comparecer en el Juicio Constitucional como tercero perjudicado **—aquella persona que tenga potestad de intervenir por sí misma en cualquier procedimiento judicial**⁴⁴ como ya se mencionó.

⁴² De Pina Vara, Rafael, *op, cit.*, Pág.142.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op, cit.*, nota 2, Pág. 358.

Podemos concluir que la Capacidad es simple y hace referencia a la aptitud que tiene toda persona de acudir a juicio, ya sea por sí misma o en representación de otra, dicha calidad se le atribuye al quejoso y al tercero perjudicado, lo cual resulta lógico, ya que son ellos los que se encuentran inmersos en el litigio y, por lo tanto, tienen el interés jurídico en la subsistencia o en la eliminación del acto reclamado.

3.1.5 La Competencia

Todos los órganos jurisdiccionales del Estado están dotados de una facultad que se denomina Competencia, y sobre este vocablo que es necesario acudir a algunas definiciones de derecho, con la intención de entender a la competencia en el Amparo.

Competencia:

- a) **—la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto”⁴⁵.**

- b) **—..la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse esa aptitud.⁴⁶**

En este contexto, entendemos que la Competencia es la aptitud o facultad que tienen los órganos jurisdiccionales del estado o tribunales, para conocer del Juicio de Amparo haciendo valer sus derechos y cumpliendo con las obligaciones que la ley les impone, dicha atribución deberá ejercitarse dentro de los límites que imponga la ley. La competencia se encuentra prescrita en los artículos 94, párrafo cuarto, 103 y 107 Constitucionales.

⁴⁵ Ibidem, nota 64, Pág. 172.

⁴⁶ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 27, Pág. 49.

Por su parte, las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XI y XII del artículo 107 Constitucional, establecen algunas reglas competenciales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito.

En el amparo existen cuatro tipos de competencia, los cuales son los siguientes:

- a) **–Competencia por Territorio.** Es la que distribuye las facultades jurisdiccionales entre los diversos órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 94 Constitucional, tal distribución se hará de acuerdo a su ubicación y asignación geográfica.

- b) **Competencia por Materia.** Es la facultad o aptitud del órgano jurisdiccional para conocer de los asuntos controvertidos que se refieren a una materia específica del derecho.

- c) **Competencia por Grado.** Hace referencia a la facultad que se atribuye al tribunal jurisdiccional de conocer sobre alguna controversia de acuerdo a las instancias establecidas en ley. La primera instancia es el procedimiento en el que se dirime una controversia desde el planteamiento del problema en la demanda hasta su resolución; la segunda instancia normalmente hace referencia a un recurso mediante el cual se pueden impugnar violaciones al procedimiento o aquellas que se considere que se cometieron en la sentencia misma.

- d) **Competencia por Atracción.** Es una facultad discrecional de la Suprema Corte, con la cual decide si debe atraer algún amparo en revisión a su conocimiento, que de acuerdo a su importancia o trascendencia así lo amerite”.⁴⁷

⁴⁷ Apuntes de la Clase de Amparo, *op cit*, nota 21.

Finalmente, entendemos a la Competencia como la facultad que tienen los órganos jurisdiccionales o tribunales del Estado, de conocer de acuerdo con los criterios analizados, de todos los Juicios de Amparo, asimismo, podemos considerar a este punto como el Principio de Prosecución Judicial, ya que su finalidad es la de otorgar a los órganos jurisdiccionales la competencia para conocer respecto de los Juicios de Amparo.

3.1.6 La Improcedencia

Es una figura procesal que impide que el órgano jurisdiccional conozca y resuelva, respecto de la litis constitucional planteada en la demanda a través de los conceptos de violación.

Cabe mencionar que todas las causales de improcedencia son de orden público, y en consecuencia, deberán ser estudiadas de oficio, dicha situación se ve reforzada por la jurisprudencia, la cual señala lo siguiente:

IMPROCEDENCIA.

Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías. Tesis VI.2º.J/323, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. 80, Agosto de 1994, p. 87, Número de Registro: 210.784.

A continuación, por considerarlo de importancia se hará la transcripción de las 18 fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo, con un breve comentario:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I.- Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

En este caso, no es procedente el Juicio de Garantías porque la Suprema Corte es el órgano máximo en materia jurisdiccional y de control de la Constitucionalidad en nuestro país, por lo tanto, no hay un órgano competente

para que conozca del asunto, y en caso de que se promoviera, este deberá ser sobreseído.

II.- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

Hay que recordar que no puede promoverse un juicio de amparo en contra de otro juicio de amparo. En este caso son procedentes los recursos que al efecto establece la Ley de Amparo.

III.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

No procede por haber litispendencia en otros Juicios de Amparo, en este caso, deben concurrir los tres elementos esenciales del Amparo (quejoso, autoridad responsable y acto reclamado) en otro juicio, es decir, que existan dos juicios iguales que se están tramitando en distintos juzgados o tribunales.

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.

Aquí es aplicable el principio de cosa juzgada, ya que por un lado tenemos un juicio concluido y, por el otro, es el mismo quejoso quien promueve un nuevo Juicio de Amparo, en contra de las mismas autoridades por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

Esta causal hace referencia a que el derecho que se reclame en el Juicio Constitucional, deberá ser un derecho adquirido.

VI.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

Por leyes heteroaplicativas reclamadas como autoaplicativas, es decir, se necesita que alguna autoridad o representante del Estado emita algún acto o aplique concretamente la ley causando un agravio personal y directo.

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Es decir, contra actos de organismos electorales.

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Al igual que la fracción anterior, contra organismos electorales

IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable.

El paso del tiempo nunca es reparable, en este caso la autoridad al ejecutar el acto reclamado deja sin efecto el Amparo.

X.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

Por el cambio de situación jurídica del quejoso en procedimientos administrativos o judiciales.

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

Por actos consentidos debemos entender a aquellos que no se reclamaron en los plazos que al efecto determina la ley.

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

El artículo 22 prevé 2 excepciones a esta regla:

- a) En materia penal no hay plazo;
- b) Para el tercero existen 3 plazos distintos para que promueva el amparo:
 - 1) 15 días si vive donde se tramita el juicio o dejo apoderado;
 - 2) 90 días si vive fuera del lugar donde se tramita el juicio, pero dentro de la república; y
 - 3) 180 días si vive fuera del territorio nacional.

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

Esta fracción hace referencia al Principio de Definitividad en materia judicial.

XIV.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

Esta fracción también hace referencia al Principio de Definitividad o de no Simultaneidad del Amparo, y un recurso o medio ordinario de defensa.

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

Aquí se hace referencia al Principio de Definitividad en materia administrativa.

XVI.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.

Es decir, que se revoque el acto por la autoridad.

XVII.- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Por la imposibilidad de ejecución de la sentencia por falta de objeto o de materia en el acto reclamado.

XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.

Solo la Constitución, la Ley de Amparo y la Jurisprudencia pueden establecer causales de improcedencia respecto del Juicio de Amparo, por lo que, ninguna otra ley federal puede establecer causales de improcedencia.

Como podemos apreciar, en el artículo citado se regula una gran variedad de actos o resoluciones que emita la autoridad y que no afecten los derechos subjetivos de los recurrentes, lo cual no da materia a la existencia del amparo, y se deberá sobreseer debido a que las garantías individuales siguen intactas; por último, cabe señalar lo relativo a la procedencia jurisprudencial, la cual tiene lugar

cuando los jueces, magistrados o ministros interpretan la Constitución o la Ley de Amparo, subsanando las lagunas jurídicas que presenten dichos ordenamientos jurídicos.

3.1.7 La Suspensión

Resulta esencial revisar el significado del vocablo **Suspensión**, el cual es definido como:

“La institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada”.⁴⁸

Es decir, la Suspensión es una orden coactiva emanada del Juez de Distrito, del Tribunal Colegiado de Circuito, la Autoridad Responsable o cualquier otra autoridad judicial, la cual impide la ejecución del acto cuya inconstitucionalidad se reclama, hasta que se dicte una sentencia que resuelva el fondo del asunto, lo anterior, con la finalidad de mantener viva la materia del juicio e impedir que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación.

La Suspensión tiene sus orígenes en el artículo 107, fracción X y XI de la Constitución Federal, de las cuales la fracción X concede una prerrogativa para los quejosos, la cual consiste en que los actos reclamados sean suspendidos con el objeto de evitar posibles daños o perjuicios irreparables, de igual manera, establece algunas reglas generales para el otorgamiento de dicha Suspensión en las materias penal y civil.

Por su parte, la fracción XI establece la procedencia de la suspensión para el amparo directo e indirecto, el trámite de cada supuesto es distinto, ya que en el

⁴⁸ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 27, Pág. 541.

amparo directo la demanda se presenta ante la propia autoridad responsable, de igual manera, la suspensión se solicitará a la misma autoridad y posteriormente remitirá el expediente al Tribunal Colegiado que corresponda, respecto del amparo indirecto, será el juez de distrito quien determinará si es procedente o no dicha medida cautelar.

3.1.7.1 Clases de Suspensión

El artículo 122 de la Ley de Amparo, establece que la Suspensión en el procedimiento constitucional procederá de Oficio ó a Petición de Parte.

Hay que recordar que para efectos de la Suspensión, la regla general es que procede a Petición de Parte y, la excepción es que proceda de Oficio.

a) De Oficio. El artículo 123 de la referida Ley de Amparo establece los supuestos de procedencia.

En ese artículo se justifica la procedencia oficiosa de la suspensión, ya que en la fracción primera se ordena el cese de los actos de autoridad, cuando importen peligro de privación de la vida, el cual creo que es una de las garantías más preciadas que nos otorga la Constitución Federal.

En la fracción segunda se salvaguarda la existencia de la materia del amparo, es decir, que subsista el amparo evitando violaciones a las garantías individuales o violaciones a derechos derivados de la distribución competencial entre los órganos del Estado, de acuerdo con el artículo 103 Constitucional.

Por último, la suspensión procederá de oficio cuando se trate de un acto que cause un perjuicio de imposible reparación, es decir, que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los

previstos en el artículo 22 Constitucional. Esta suspensión se dictara de plano, lo que quiere decir que no habrá suspensión definitiva ni provisional. Fuera de los casos mencionados, la suspensión deberá solicitarse a petición de parte.

b) A Petición de Parte. El artículo 124 de la Ley de Amparo, establece la procedencia a instancia de parte agraviada.

Procede cuando sea solicitada por el agraviado, que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, en otras palabras, que se trate de un perjuicio reparable.

De acuerdo con el artículo 130 de la Ley de Amparo, existe un segundo criterio de clasificación de la suspensión, el cual depende del momento en que se decreta, es decir, la suspensión provisional y la suspensión definitiva.

El objeto de la suspensión provisional es el de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, a fin de evitar que se violen o se sigan violando los derechos de los interesados y se cause un daño irreparable, esto es hasta que se dicte una sentencia definitiva que decida si se anula el acto reclamado o si se niega el amparo, en dicha situación la autoridad estará facultada para ejecutar dicho acto. La regulación legal de la suspensión es distinta entre el amparo directo y el amparo indirecto, por lo que se hará una breve revisión de dichas hipótesis.

3.1.7.2 La Suspensión en el Amparo Indirecto

Para que proceda la suspensión a petición de parte, es necesario que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 124 de la ley reglamentaria. Una vez reunidos tales requisitos, el Juez de Distrito solicitará una garantía de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 del referido ordenamiento.

Esto se hace con la intención de salvaguardar los intereses del tercero perjudicado o los intereses sociales, existe la posibilidad de que el tercero exhiba una contragarantía que consiste en el monto de los daños causados, lo anterior, con el objeto de que la suspensión quede sin efectos y así permitir que el acto reclamado se continúe realizando, de acuerdo con el artículo 126 de la misma ley.

Hay que recordar que tratándose de actos que amenacen la vida o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional, el juez concederá la suspensión en el mismo auto en que admita a trámite la demanda.

Cabe mencionar que la suspensión provisional no impedirá la continuación del procedimiento en el juicio que haya motivado el acto materia del amparo, hasta que se dicte la resolución firme en el Juicio de Garantías. A este efecto existe una excepción, la cual opera cuando se produzca un daño irreparable para el quejoso, en ese caso se suspenderá el procedimiento jurisdiccional.

3.1.7.3 La Suspensión en el Amparo Directo

En esta faceta del amparo, la suspensión es solicitada ante la autoridad que se considera responsable, la cual es la encargada de otorgar la suspensión de la ejecución de la sentencia que se reclama, y no ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cuando el acto reclamado sea una sentencia definitiva en materia penal, la suspensión será concedida de oficio por tratarse de la libertad del quejoso, según lo dispone el numeral 171 de la Ley de Amparo.

En las demás materias será procedente a petición de parte, y por lo que toca al resto del procedimiento de la suspensión, se rige de igual manera que en el Amparo Indirecto.

3.1.8 El Sobreseimiento

El sobreseimiento consiste en que dentro del Juicio de Amparo no se resolverá la litis constitucional planteada, porque existe alguna causal que impide al juzgador estudiar el fondo de los conceptos de violación planteados. Las causales de sobreseimiento están dispuestas en el artículo 74 de la Ley de Amparo, de dichas causales se hará un breve comentario.

a) Por Desistimiento

Cuando el quejoso o su representante legal han decidido renunciar a que continúe el juicio, lo anterior por así convenir a sus intereses.

b) Por Muerte

En este caso, el amparo se sobreseerá siempre y cuando el fondo del asunto se refiera a derechos personales y, si se trata de derechos patrimoniales no podrá sobreseerse de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte.

c) Por Improcedencia

Es importante tener presente todas causales de improcedencia, ya que pueden producir el sobreseimiento del juicio.

d) Por inexistencia del Acto Reclamado

Si el acto reclamado no existe, el juicio deberá sobreseerse debido a que no existe materia que justifique su existencia. Una forma de conocer si el acto existe o no, será cuando la autoridad responsable rinda su informe justificado.

e) Por Caducidad

Este supuesto procede cuando existe una notoria falta de interés o por abandono del juicio.

3.1.9 Las Sentencias de Amparo

El significado del vocablo **Sentencia** nos refiere lo siguiente:

- a) **—Resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario”.**⁴⁹
- b) **—la Sentencia es un acto procesal proveniente de la actividad del órgano jurisdiccional”.**⁵⁰

En este contexto, podemos considerar a la Sentencia de Amparo como aquella resolución proveniente de un órgano jurisdiccional que pone fin al Juicio Constitucional, la cual se rige por algunos de los principios que explicamos en el capítulo anterior.

La Ley de Amparo mediante sus artículos 76, 76 bis, 77, 78, 79 y 80, establece reglas generales relativas a las sentencias, las cuales establecen lo siguiente:

- a) **Principio de Relatividad, Principio de Estricto Derecho y Principio de Suplencia de Queja Deficiente**

Respecto de estos principios nos remitimos al Capítulo Segundo de esta tesis.

b) Contenido de la Sentencia

De acuerdo con el artículo 77 de la Ley de Amparo, la Sentencia de Amparo deberá fijar de manera clara y precisa el acto o los actos que sean reclamados, así como la apreciación de las pruebas que haya hecho valer el quejoso, lo anterior, para demostrar su existencia.

⁴⁹ De Pina Vara, Rafael, op.cit., p. 452.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 2, p. 522.

Por su parte, la fracción segunda del artículo en cita señala que se deberán expresar los fundamentos legales en que se apoye el juzgador del amparo en el caso de que sobresea el juicio o en el supuesto de que declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado.

Finalmente, la fracción tercera prescribe que las sentencias tendrán que contener los puntos resolutiveos con que el juez resuelva el asunto en cuestión, en los cuales se deberá precisar con claridad el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue la protección de la justicia federal.

c) Apreciación de las Pruebas

El artículo 78 de la Ley de Amparo establece las reglas que deben seguirse para tomar en consideración las pruebas en el procedimiento jurisdiccional, lo cual consiste en que en las sentencias de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, añadiendo que no se admitirán ni tomarán en cuenta aquellas pruebas que no se hubiesen rendido para comprobar los hechos que motivaron la resolución impugnada.

El artículo prosigue estableciendo que las sentencias solo tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado, y su constitucionalidad o inconstitucionalidad, además de que el juez podrá recabar de oficio aquellas pruebas que habiéndose rendido ante la autoridad responsable, no obren en autos del juicio y estime esenciales para resolver el asunto.

Finalmente, este principio se traduce en la imposibilidad jurídica que tiene el órgano jurisdiccional o juzgador de amparo, para apreciar o tomar en cuenta aquellas pruebas que no fueron rendidas durante el procedimiento del que emane el acto reclamado.

d) Restitución del Goce de la Garantía Violada

El artículo 80 de la Ley de Amparo, establece el objetivo principal que tiene la Sentencia de Amparo, el cual consiste en restituir al agraviado o quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, con lo cual se restablecerán las cosas al estado que guardaban antes del perjuicio o menoscabo cometido contra sus garantías, lo anterior cuando el acto reclamado sea positivo.

Por su parte, cuando el acto que se impugna sea negativo la Sentencia tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía en cuestión, y a que cumpla lo exigido por el derecho violentando.

Este tema resulta muy interesante, ya que es uno de los principales problemas que actualmente aquejan a nuestra sociedad, y es precisamente el relativo al cumplimiento de las sentencias de amparo y su consecuente restitución del daño causado.

3.2 El Amparo Indirecto

El Amparo Indirecto es una especie del Juicio de Amparo, que se promueve directamente ante el Juez de Distrito, a diferencia del Amparo Directo que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

En la práctica también se le conoce como Amparo **bi-instancial** ó de dos instancias, debido a que la ley previene que en primera instancia conoce el Juez de Distrito, y en la segunda, mediante el recurso de revisión, pueden llegar al conocimiento tanto de la Suprema Corte como los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo establecido en la fracción VIII, del artículo 107 Constitucional.

3.2.1 Supuestos de Procedencia

La Constitución Federal en su artículo 107, fracción VII, dispone que el Juicio de Amparo Indirecto será procedente cuando exista un tercero perjudicado o tercero extraño, en tal circunstancia este podrá promover directamente el amparo ante el Juez de Distrito por cualquiera de los actos enunciados; de igual manera, será procedente cuando se reclame una ley o actos provenientes de una autoridad administrativa, siempre y cuando no se trate de sentencias definitivas que no sean reparables por algún recurso o medio ordinario de defensa.

Asimismo, señala los trámites que se producen durante el procedimiento, empezando por la interposición de la demanda la cual deberá hacerse ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, al mismo tiempo previene a la autoridad responsable para que rinda su informe justificado respecto del acto que se le imputa, citándola a comparecer en audiencia mediante el mismo auto con el cual se le solicita dicho informe y, por último, señala que serán recibidas las pruebas y los alegatos en la audiencia constitucional.

Por su parte, la procedencia legal del juicio en estudio nos remite al artículo 114 de la Ley de Amparo, el cual reglamenta las bases establecidas en la Constitución Federal, estableciendo supuestos más específicos en los que el procedimiento de amparo indirecto será procedente.

En la fracción primera del artículo en cita se establece la procedencia del amparo para impugnar leyes autoaplicativas, las cuales son aquellas que por su sola entrada en vigor causan algún perjuicio al quejoso, las cuales podrán ser reclamadas en un plazo de treinta días posteriores a su entrada en vigencia; por otro lado, las leyes heteroaplicativas son las que no causan ningún perjuicio por su entrada en vigor, sino que se requiere de un acto concreto de aplicación de la ley

que cause un perjuicio para que dicho procedimiento sea procedente, este tipo de leyes se pueden impugnar en un plazo de quince días posteriores a su emisión.

En la fracción segunda, se entiende que los Tribunales Judiciales son aquellos órganos que pertenecen al Poder Judicial Federal y que resuelven controversias del orden civil, mercantil y penal; por su parte, los Tribunales Administrativos pertenecen al Poder Ejecutivo y resuelven asuntos relativos a la materia fiscal y administrativa, y los Tribunales del Trabajo resuelven los conflictos entre trabajadores y patrones, por lo tanto, será procedente el amparo contra resoluciones definitivas cuando los actos no provengan de ninguno de los tribunales ya mencionados, excepto si se trata de un tercero extraño, éste podrá impugnar los actos emanados del procedimiento sin esperar que se dicte una sentencia o resolución definitiva.

Por su parte, la fracción tercera dispone que el amparo indirecto procede contra actos que se reclamen y provengan de los tribunales mencionados anteriormente, siempre y cuando se trate de actos ejecutados fuera o después de concluido el juicio.

Podemos considerar como actos ejecutados fuera de juicio aquellos que no se comprendan dentro del procedimiento, ejemplo de ello son los actos preparatorios a juicio; de igual manera, los actos ejecutados después de concluido el juicio, son aquellos que se realizan después de que se dictó la sentencia respectiva, por ejemplo, los actos que integren el procedimiento de ejecución forzosa de la sentencia.

Respecto de la fracción cuarta, cabe mencionar que el amparo será procedente para evitar que por un acto de autoridad se provoquen situaciones físicamente irreparables tanto para las partes como para las cosas que sean materia del juicio.

Los actos a que hace mención la fracción quinta constituyen los actos reclamados en el amparo indirecto y, que en contra de ellos el tercero extraño podrá acudir en demanda de Amparo, debido a que se encuentra en un evidente estado de indefensión, por no poder recurrir el acto reclamado a través de algún medio ordinario de defensa.

La fracción sexta nos remite de nueva cuenta a las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, que de acuerdo con dichas fracciones el Amparo Indirecto es procedente contra actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía y las esferas competenciales entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, lo que comúnmente es conocido como Amparo Soberanía.

Por último, la fracción séptima se vincula con el artículo 10 de la Ley de Amparo, la cual establece las hipótesis en las cuales la víctima o el ofendido podrá acudir al Juicio de Garantías, y establece que procederá el amparo en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

3.2.2 Procedimiento en el Juicio de Amparo Indirecto

Consiste en el desarrollo de una serie de actos jurídicos realizados por las partes procesales a que hace referencia el artículo 5º de la Ley de Amparo, tendientes a lograr un fin común que consiste en la emisión de una sentencia o resolución definitiva en la que se otorgue o niegue la protección de la justicia federal.

3.2.2.1 La Demanda

Es el primer acto procesal por medio del cual se ejercita el derecho de accionar el Juicio Constitucional, dicha acción es llevada a cabo por el quejoso o agraviado solicitando la protección de la justicia federal, por estimar que uno o varios actos de autoridad perjudican su esfera de derechos adquiridos.

Los requisitos que dicho escrito debe cumplir son los que señala el artículo 116 de la Ley de Amparo, del cual las dos primeras fracciones requieren que se manifieste el nombre y domicilio del quejoso, así como de quien promueva a su nombre, de igual manera, el nombre y domicilio del tercero perjudicado; por su parte, la fracción cuarta establece que se deberá señalar la autoridad que resulte responsable.

La fracción cuarta establece que el quejoso manifestará **bajo protesta de decir verdad**, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que son antecedentes del Acto Reclamado, asimismo, lo anterior se considera como requisito indispensable, ya que representa un recordatorio que a la vez responsabiliza al quejoso para que se conduzca con veracidad en el procedimiento. La omisión de este requisito dará lugar a un auto aclaratorio, mismo que si no se atiende y se aclara en la demanda, provocara el desechamiento de la misma.

Además, el quejoso deberá expresar los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que considere violadas, así como los conceptos de violación si el amparo se solicita con base en la fracción primera del artículo 1º de la Ley de amparo.

Si el Amparo se solicita con base en las fracciones II y III del artículo citado, el quejoso tendrá que precisar la facultad de la Federación o de los Estados que

haya sido invadida o restringida por la ley o el acto de autoridad que vulnere sus garantías individuales.

La existencia de tales requisitos, es esencial para que el juzgador que conozca del asunto identifique de manera clara y concisa la problemática planteada en el escrito inicial de demanda y, por lo tanto, esté en posibilidad de pronunciarse al respecto.

De conformidad con el artículo 120 de la referida Ley de Amparo, la demanda deberá acompañarse con copias suficientes para correr traslado a las partes que intervengan en el juicio, y dos juegos para el cuadernillo del incidente de suspensión.

Por lo que respecta a las pruebas, deberán rendirse el día en que se lleve a cabo la Audiencia Constitucional, con excepción de la documental, misma que podrá ofrecerse con antelación. Como sabemos, la demanda de amparo deberá presentarse ante el Juez de Distrito, que de conformidad con la ley, estará obligado a conocer de la tramitación del juicio.

3.2.2.2 El Auto Inicial

Es el primer acto o acuerdo emitido por el Juez de Distrito dentro del procedimiento, con el cual da trámite a la demanda de Amparo. Dicho acuerdo podrá emitirse en los siguientes sentidos:

- a) Auto que admite la demanda de amparo.** Se dicta cuando no hay motivo aparente de improcedencia, este auto solo se dictará cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Amparo.

- b) Auto que ordena aclarar la demanda de amparo.** Cuando se presente alguna irregularidad en el escrito de demanda ó se hubiere omitido algún requisito previsto en el artículo 116, o no se hubieren presentado copias suficientes, el juez podrá ordenar al quejoso que subsane los requisitos omitidos, para que haga las aclaraciones pertinentes o exhiba las copias que faltaren. Si el quejoso fuere omiso a este respecto, se tendrá por no interpuesta la demanda.
- c) Auto que desecha la demanda de amparo.** El juzgador podrá desechar de plano la demanda, si encontrare algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en este caso, el juez deberá fundar y motivar el auto por el cual desecha la demanda.

3.2.5.3 El Informe Justificado

El Informe Justificado es definido de la siguiente manera:

–El acto procesal escrito, de la autoridad responsable, por el que da contestación a la demanda de amparo y por el que se acompañan los documentos acreditativos relativos al acto reclamado”.⁵¹

Por lo tanto, es un documento público mediante el cual las autoridades señaladas como responsables, hacen del conocimiento del juez si los actos que se le atribuyen son ciertos o falsos; en el caso de que sean ciertos deberá demostrar que esos actos son acordes a la Constitución, con lo cual se atacarán directamente los conceptos de violación propuestos por el quejoso; también deberán acompañar con copia certificada todos los documentos con que sustenten su informe justificado.

⁵¹ Arellano García, Carlos, op. cit., nota 27, p. 249.

El informe deberá estar firmado de manera autógrafa por la autoridad que se califique como responsable, de lo contrario, se tendrá por no rendido dicho informe.

El término legal para rendir el informe es de cinco días, mismo que puede ser ampliado a discreción del juez hasta por otros cinco días, cuando por la importancia del asunto así lo amerite.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe justificado, se tendrán por ciertos los actos que le imputa el quejoso, en los términos señalados en el artículo 149 de la Ley de Amparo.

3.2.5.4 Fase de Preparación de Pruebas

Esta fase procesal comprende un periodo que va desde el rendimiento del informe justificado hasta la celebración de la audiencia constitucional.

Las partes que intervengan en el Juicio de Amparo podrán ofrecer todas las pruebas que estimen necesarias, siempre y cuando no fueren contrarias a la moral ni al derecho, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 150 del citado ordenamiento legal.

Por su parte, el artículo 151 de la Ley de Amparo, establece algunas reglas básicas a las que las partes procesales tendrán que sujetarse para llevar a cabo el ofrecimiento y desahogo de las mismas.

La primera de estas reglas señala que las pruebas deberán ofrecerse en la audiencia constitucional, con excepción de la documental, la cual podrá presentarse con anterioridad a dicha audiencia.

Respecto de la prueba testimonial o pericial, señala que estas deberán ser anunciadas cinco días hábiles antes de la celebración de la referida audiencia, sin contar el día en que se hizo el anuncio u ofrecimiento. Respecto de dichas pruebas, se deberán exhibir copia de los interrogatorios para los testigos o el cuestionario para los peritos; cabe añadir, que la prueba de inspección ocular deberá ofrecerse siguiendo las mismas reglas de la testimonial o pericial.

En síntesis, las pruebas que se podrán ofrecer en el Juicio de Amparo son las siguientes:

- a) La Documental Pública o Privada (esta es una excepción ya que se podrá presentar junto con la demanda de amparo);
- b) La Testimonial;
- c) La Pericial;
- d) La Inspección Judicial;
- e) Las Presuncionales; y
- f) En su caso, la Confesional Espontanea.

3.2.5.5 La Audiencia Constitucional

El auto admisorio que se dicte al inicio del procedimiento, tendrá por objeto el de señalar el día y hora para que tenga lugar la celebración de la Audiencia Constitucional, en un término no mayor a treinta días.

Será precisamente en la Audiencia Constitucional donde se deberán desahogar todas las pruebas ofrecidas por las partes del juicio, con la excepción de la documental, que como sabemos podrá presentarse con antelación.

La audiencia podrá aplazarse por un término no mayor a diez días, cuando las autoridades no hayan cumplido con la obligación de expedir los documentos o

copias para las partes a efecto de que rindan sus pruebas en la audiencia procesal.

Por lo que respecta al desarrollo de la audiencia, una vez abierta y recibidas las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público, el juez deberá hacer una valoración completa del asunto y dictar la sentencia en la misma audiencia.

Esta circunstancia en la práctica no es así, ya que generalmente por la carga de trabajo que tienen los juzgados y tribunales de Amparo, la sentencia se dicta en otro momento y no como lo establece la ley.

De igual manera señala que el quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que pongan en peligro la vida, la libertad personal, la deportación, el destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 de nuestra Ley Suprema.

Cabe señalar que los alegatos son argumentaciones que tienen como finalidad sostener que los hechos esgrimidos en los escritos, quedaron acreditados con las pruebas aportadas, y que los preceptos legales invocados producen consecuencias favorables para el que alega, en consecuencia, se debe resolver conforme a sus pretensiones.

Las Sentencias de Amparo podrán dictarse en tres sentidos:

- a) **Amparando** al quejoso;
- b) **Sobreseyendo** el juicio; o
- c) **Negando** el amparo.

3.3 El Amparo Directo

Se instaura de manera directa ante los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del Indirecto, el cual requiere la interposición del recurso de revisión para que sea conocido en segunda instancia. El Amparo Directo por regla general será tramitado en única instancia, es decir, solo los Tribunales Colegiados podrán conocer del mismo.

Existe una excepción a esa regla, la cual se ubica en la fracción IX del artículo 107 Constitucional, y que consiste en que las resoluciones dictadas en el juicio en análisis, podrán impugnarse mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte, cuando decidan sobre la Inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto Constitucional; podemos afirmar que también esta faceta del Juicio de Amparo es de carácter **bi-instancial** al igual que el Amparo Indirecto, por lo que coincido con el maestro Carlos Arellano en que no es correcto llamarle **uni-instancial**, ya que puede llegar a ser revisado en una segunda instancia.

3.3.1 Supuestos de Procedencia

El Amparo Directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio o procedimiento, cuando dichos proveídos sean dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y, que sean contrarios a la Ley o la Constitución.

3.3.2 Procedimiento en el Juicio de Amparo Directo

El procedimiento en el Amparo Directo se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la cual se encargará de remitir la demanda de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito, siempre y cuando se presenten las copias necesarias para formar los expedientes que señala la ley.

En caso de que el quejoso no anexe las copias necesarias para los traslados, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda y de resolver respecto de la suspensión, por lo tanto, prevendrá al quejoso a efecto de que cumpla con dicho requerimiento, y si el quejoso hiciere caso omiso, la autoridad remitirá la demanda con su respectivo informe al tribunal, con lo cual resolverá en el sentido de tenerla como no interpuesta.

El artículo 163 de la Ley de Amparo, añade una obligación a la autoridad responsable, consistente en hacer constar al pie del escrito la fecha de notificación de la resolución que se reclama, y la fecha en que se presenta el escrito ante el local de esta. En caso de omitir dicha obligación, la sanción que corresponde equivale a una multa de veinte a ciento ochenta días de salario mínimo.

3.3.2.1 La Demanda

El escrito inicial de demanda se presentará ante la autoridad responsable, el formato de la demanda deberá cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 166 de la Ley de Amparo, por lo que se deberán anexar copias para la autoridad demandada y para cada una de las partes que figuren en el procedimiento, en tal situación, la autoridad responsable correrá traslado a las partes para que en el término de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado a fijar sus posturas.

3.3.2.2 El Auto Inicial

Al igual que en Amparo Indirecto, el auto inicial representa el primer acuerdo emitido dentro del procedimiento, el cual podrá dictarse en los siguientes sentidos:

- a) **Auto que admite la demanda de amparo.** Cuando no encuentre motivo alguno de improcedencia o defecto en la demanda, se deberá admitirla a trámite y notificar a las partes.
- b) **Auto aclaratorio de la demanda de amparo.** Si el juzgador encontrara alguna irregularidad en el escrito de demanda por no haber cumplido con los requisitos previstos por el artículo 166, señalará un término de cinco días para que el quejoso subsane las omisiones en que hubiere incurrido. Si el quejoso hace caso omiso de dicha prevención, se tendrá como no interpuesta la demanda.
- c) **Auto que desecha la demanda de amparo.** El Tribunal Colegiado deberá examinar la demanda de amparo y, si encontrare motivos de improcedencia, la desechara de plano.

Hay que recordar que en el auto inicial, se señalará día y hora para que tenga lugar la Audiencia Constitucional.

3.3.2.3 El Informe Justificado

Es la contestación que hace la autoridad responsable a la demanda de amparo instaurada en su contra, con el cual controvertirá los hechos con los que no esté de acuerdo, y atacará los conceptos de violación que el quejoso haya hecho valer en la demanda.

Asimismo, la autoridad responsable hará valer las causas de improcedencia o sobreseimiento a que haya lugar en dicho procedimiento jurisdiccional. Si dicha autoridad no rinde su informe justificado, en el plazo que determine la ley, se le impondrá una multa consistente de veinte a ciento cincuenta días de salario mínimo.

3.3.2.4 Resoluciones en Amparo Directo

Serán competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por su parte, el procedimiento que se debe seguir para la elaboración de las sentencias o resoluciones del Amparo Directo, se encuentra regulado en los artículos 184, 188 y 190 de la Ley de Amparo.

En dicho procedimiento, el presidente turnará el expediente al magistrado relator que corresponda, para que en el término de cinco días formule por escrito el proyecto de resolución del asunto en forma de sentencia; por su parte, el auto por medio del cual se turne el expediente tendrá el efecto de citación para sentencia, la que se dictará en un plazo no mayor a quince días.

Así pues, si el proyecto de sentencia del magistrado relator fue aprobado, se tendrá como sentencia definitiva y se firmara dentro de los cinco días siguientes, si dicho proyecto no se aprobara, se turnará a un magistrado de la mayoría para que redacte uno nuevo, el que deberá estar de acuerdo con los hechos probados y los fundamentos legales que se hayan tomado en cuenta, el cual deberá quedar firmado en el plazo de quince días.

Finalmente, las sentencias que dicte la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito no comprenderán más cuestiones que las planteadas en la demanda de Amparo.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REFORMAS PROPUESTO EL 11 DE MARZO DE 2009 AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII Bis DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

“Las leyes injustas pueden serlo... cuando se reparten las cargas entre todos de manera no proporcional, aun cuando tales cargas sean para el bien común”.

Santo Tomas de Aquino,
Tratado de la Ley, 1326.

4.1 Antecedentes

El 11 de Marzo del año 2009, Diputados Federales de distintos grupos parlamentarios presentaron un proyecto de reformas que adiciona la fracción VII Bis al artículo 107 de la Constitución Federal. El 26 de Marzo del mismo año, en sesión plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales fue aprobado el dictamen por unanimidad de votos de los presentes.

Asimismo, fue enviada al pleno de la Cámara de Diputados para que el 31 de Marzo fuera aprobada por 335 votos a favor y uno en contra. De esta manera fue turnado a la Cámara de Senadores para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 Constitucional, continuara con su proceso legislativo.

Con fecha 1 de Abril de 2009, la mesa directiva del Senado de la República turnó la minuta con el proyecto de reformas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen.

Posteriormente, con fecha 27 de Abril de 2010 se publicó en la gaceta del Senado de la República, el dictamen en que dichas comisiones resolvieron sobre el proyecto de reformas en sentido negativo, argumentando que es una propuesta que atenta flagrantemente contra los derechos fundamentales de los contribuyentes y sobre todo contra la naturaleza misma del Juicio de Amparo, con lo cual se desechó y fue devuelta a la Cámara de origen en los términos del artículo 72 inciso D de la Constitución Federal, para que continué con la segunda vuelta de su proceso legislativo.

En este contexto, tenemos que el proyecto de reformas en estudio aún se encuentra vigente y, por lo tanto, no debemos soslayar la posibilidad de que los Diputados en cualquier momento vuelvan a enviar el referido proyecto al Senado de la República buscando nuevamente su aprobación.

Por su parte, la exposición de motivos señala que el objetivo principal de esta reforma es el de extender los alcances del Amparo Fiscal para privilegiar el acceso a la justicia de todos los gobernados, mediante el número de personas beneficiadas por las sentencias, es decir, para que las mayorías se vean beneficiadas por las sentencias de amparo en materia fiscal, estas dejaran de regirse por el principio de relatividad, también conocido como Fórmula Otero y, en adelante, adoptaran los tan polémicos efectos generales o *erga omnes*.

Para que el referido juicio con efectos generales sea procedente, será necesario que **–se tramite de manera colectiva” o –que por su importancia y trascendencia así lo ameriten”**, siendo cuestionable este segundo supuesto, ya que para los señores Diputados los temas importantes y trascendentes son los de carácter recaudatorio, y no la violación de garantías individuales como en realidad debería ser; sobre dichos supuestos será el Pleno de la Suprema Corte quien conozca y resuelva en **única instancia**, exigiendo una votación calificada de **ocho** votos, lo cual considero que se contradice con el principio de democracia al que aluden en la exposición de motivos.

Cuando el Pleno de la Suprema Corte dicte una sentencia que declare la Inconstitucionalidad de una ley fiscal, esta la expulsará del Orden Jurídico Mexicano y no tendrá efectos retroactivos o restitutorios respecto de las garantías individuales violadas.

Por su parte, en el supuesto de que se declare la Constitucionalidad de la ley impugnada, la sentencia si tendrá efectos retroactivos dejando sin ningún efecto a las sentencias de Amparo dictadas previamente y, a aquellas que se contrapongan a la misma, con lo cual, se desestimarán todos los argumentos esgrimidos durante el juicio y solo se podrán volver a revisar por el Pleno de la Suprema Corte, en los plazos y términos que señale la ley de la materia.

Finalmente, se propone eliminar la figura de la Suspensión para el Amparo con efectos generales, de dicha medida no se hace justificación alguna en la exposición de motivos, lo cual, creo que es una clara muestra de la mala intención por parte de los legisladores, ya que tal disposición afectará seriamente el patrimonio de todos los contribuyentes.

A simple vista resulta ser una reforma buena, a través de la cual los dignos representantes del pueblo Mexicano aparentan estar verdaderamente preocupados por las situaciones de “injusticia” que existen en materia tributaria, argumentando que la solución a esta problemática consiste en actualizar las normas que rigen el procedimiento del Juicio de Amparo, y que con ello se atenderán las necesidades que actualmente reclama la sociedad, además de que se contribuirá a frenar y acabar con los blindajes técnico-jurídicos que año con año se ven fortalecidos, y que dificultan el acceso a la justicia constitucional, eliminando así los beneficios para las minorías.

Hay que reflexionar sobre lo propuesto en la iniciativa, considerando que en todo proceso legislativo se hacen presentes los intereses políticos, que en la

mayoría de los casos desvirtúan la verdadera intención de las iniciativas, siendo una de las principales causas por las cuales las leyes que forman parte del Orden Jurídico Mexicano, carecen de sentido y son contrarias a la Constitución.

En síntesis, la iniciativa del 10 de Marzo del año 2009 contiene una serie de inconsistencias y problemas jurídicos, que resultan muy cuestionables y de gran interés para nuestro estudio, por lo que en el presente análisis se hará referencia a cuatro aspectos fundamentales de dicho proyecto:

- a) La Garantía Individual de Equidad y Proporcionalidad;
- b) La eliminación de los Efectos Retroactivos de las Sentencias;
- c) Los Efectos Generales de las Sentencias; y
- d) La Imprudencia de la Suspensión.

4.1.1 Garantía Individual de Proporcionalidad y Equidad

Comenzaremos por examinar la garantía individual de proporcionalidad y equidad en materia tributaria, prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que de acuerdo con el punto 1.2 de la exposición de motivos, el legislador intenta sustentar parte del proyecto de reformas, al soslayar la importancia que representa dicha garantía, dejando en el lector una especie de duda sobre si se deben respetar y acatar dichos principios, dicha justificación dice:

—...enel caso específico de las garantías de equidad y proporcionalidad en materia tributaria encontramos una disociación con el desarrollo anterior, ya que estas garantías no aparecen desarrolladas en el resto del mundo como derechos de los ciudadanos, exigibles o tutelados vía jurisdiccional”.⁵²

Hay que recordar que el Juicio de Amparo fue el primer mecanismo jurisdiccional de protección de garantías individuales en el mundo, tal como lo

⁵² Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, nota 53, Pág. 2.

mencionamos en el primer capítulo de esta tesis, por tal situación, no comparto el citado argumento, ya que fue en México donde se dio el nacimiento y desarrollo del referido juicio, por tal razón debería ser al contrario, en la que otros sistemas jurídicos tomaran como referencia el desarrollo de nuestro Juicio de Amparo y de las garantías individuales.

Aceptar y compartir el anterior razonamiento, sería como pasar por alto el tan complicado camino por el que transitaron los principios tributarios a lo largo de su historia. Pero hay que retroceder un poco en la historia para encontrar el verdadero origen de estos principios, y es en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se encuentran las raíces de nuestras garantías tributarias, siendo de importancia lo siguiente:

→..conviene detectar dos elementos que sobresalen de los documentos de referencia. El primero y, que determina que el Congreso es el facultado para establecer impuestos y contribuciones por ser el representante del pueblo y que tales impuestos deben ser uniformes en todo el Estado (Constitución de los Estados Unidos de América); y el segundo, que reconoce que el ciudadano o gobernado tiene el derecho esencial de pagar impuestos en razón de sus posibilidades (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano)”.⁵³

En este orden, podemos afirmar que la obligación Constitucional de contribuir al gasto público, debe hacerse en todo momento de acuerdo a nuestra capacidad contributiva, como hasta hoy día lo establece nuestra Carta Magna.

Tal es la importancia de dichos documentos, que influyeron significativamente en la redacción de la Constitución de 1857, al establecer en su artículo 31, fracción II, lo siguiente:

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

⁵³ Góngora Pimentel, Genaro David, *La Lucha por el Amparo Fiscal*, México, Porrúa, 2007, Pág. 10.

Fracción II.- Contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este mismo artículo fue reconocido y convalidado por el Constituyente de 1917, insertándolo en el texto de nuestra actual Constitución, pero sin darle el reconocimiento de garantía individual. El camino que siguieron para que la Constitución Federal les otorgara dicho reconocimiento, fue como ya lo dijimos un camino muy accidentado, en el cual apareció en primer lugar la tesis del ministro Ignacio L. Vallarta, la cual constituye el principal instrumento del que se vale parte de la justificación de esta reforma, en dicha tesis se sostuvo la improcedencia del amparo contra los principios de equidad y proporcionalidad en los impuestos, bajo la sombra del siguiente razonamiento:

—Lacorte no es juez del Congreso. Si este comete abusos de esa clase, su remedio en nuestro sistema político no está en los recursos judiciales sino en la influencia de la opinión, en la libertad electoral, porque como lo dice con profunda verdad el ilustre Marshall: El interés, la sabiduría y la justicia de la Cámara de Diputados y sus relaciones con sus comitentes, constituyen el único remedio contra la contribución injusta o inconveniente. Aquellos cargos no son materia de amparo ni caen bajo la competencia de este tribunal”⁵⁴

Este criterio fue utilizado durante la vigencia de la Constitución de 1857 y fue hasta el año de 1925, cuando el Pleno de la Suprema Corte resolvió un Amparo en Revisión, que dio lugar a procedencia del Juicio de Amparo en contra de contribuciones que fueran contrarias a la equidad y proporcionalidad, dicha resolución señala lo siguiente:

-IMPUESTOS.

Aunque la jurisprudencia sentada por la Corte, en ejecutorias anteriores, fue que la proporcionalidad y equidad del impuesto, no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar esa jurisprudencia, estableciendo que sí está capacitado el Poder Judicial Federal, para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando a los ojos del Poder Judicial aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso o que el Poder Legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Esa facultad de la Suprema Corte proviene de la obligación que tiene de examinar la queja, cuando se ha reclamado una violación de garantías la falta de proporción o de equidad en un impuesto; y si bien el artículo 31 de la Constitución que establece esos requisitos de proporcionalidad y equidad en el impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el

⁵⁴ Vallarta, Ignacio, *Cuestiones Constitucionales*, México, Porrúa, Tomo II, 1975, Pág. 16.

capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de aquel derecho, es una violación de esas garantías; de suerte que si la Suprema Corte ante una demanda de amparo contra una ley, que establezca un impuesto notoriamente exorbitante y ruinoso, negara la protección federal, diciendo que el poder judicial no es el capacitado para remediar tal violación, y dijera que ese remedio se encuentra en el sufragio popular, haría nugatoria la prescripción de la fracción I del artículo 103 constitucional, que establece el amparo contra las leyes que violen las garantías individuales, y la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara contra las leyes”.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XVII, p. 1014, Número de Registro: 810.759.

Fue así como la Suprema Corte estableció la procedencia del Juicio de Amparo en materia fiscal, reconociendo a los principios de equidad y proporcionalidad como garantías individuales protegibles a través de dicho instrumento, aun cuando dichas garantías se encontraban plasmadas fuera del capítulo primero de la Constitución.

Por tales motivos, no es aceptable el razonamiento vertido en la exposición de motivos, que señala lo siguiente:

—..en la búsqueda de una explicación a los incentivos y razones para haber definido tales principios como garantías individuales, advertimos que el criterio de la SCJN surgió como respuesta a la debilidad de las instituciones y a una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo federal”.⁵⁵

El reconocimiento de dichos principios como garantías individuales, se debió a una gran lucha por parte de los contribuyentes, a una acertada valoración y apreciación por parte de los Ministros en turno, del origen e importancia que dichos principios representaban para la impartición de justicia en México.

Es por eso que la garantía dispuesta en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Ley Suprema, es una herramienta esencial para evitar abusos por parte del Estado y así garantizar la impartición de justicia en materia tributaria, por lo cual, no es admisible soslayar su importancia.

⁵⁵ Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, nota 53, Pág. 3.

Creo que es en este punto donde hay que hacer una invitación a nuestros Legisladores, a elaborar leyes acordes a la Constitución, respetando la equidad y proporcionalidad de los tributos en todo momento, y así evitar una excesiva interposición de amparos fiscales que inevitablemente conlleva a devoluciones millonarias, con lo cual se solucionaría parte de la problemática planteada en la exposición de motivos.

4.1.2 La Eliminación de los Efectos Retroactivos

Los efectos no restitutorios constituyen el punto central de la iniciativa, tal disposición se encuentra plasmada en el cuarto párrafo de la fracción VII Bis del artículo 107 del proyecto, señalando que la declaración de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos.

En otras palabras, las sentencias de Amparo que declaren la inconstitucionalidad de una ley fiscal, dejarán de tener efectos retroactivos al no reparar el daño causado, lo cual resulta contradictorio del artículo 107 fracción II de la Constitución Federal, ya que dicha fracción establece que la sentencia se “limitará a amparar y proteger” a los individuos que demanden la protección constitucional, y como podemos advertir es lo contrario lo que se está logrando, se despojando a los quejosos de la protección que brinda el Juicio de Amparo.

De igual manera se contradice lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el cual señala que la sentencia que conceda el amparo tendrá efectos retroactivos, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, con lo cual dicha disposición es inaceptable ya que esa es su naturaleza del Juicio de Amparo..

El argumento utilizado para justificar dicha disposición resulta ser un tanto subjetivo, pues la verdadera intención del legislador atiende otra clase de

intereses que nada tienen que ver con el bien común y, que tiene un trasfondo netamente político, dicho razonamiento señala lo siguiente:

“...tomando en cuenta que las garantías de proporcionalidad y equidad no pueden desvincularse del deber constitucional de contribuir al gasto público, **resulta imperativo reflexionar si los efectos restitutorios del juicio de amparo, fundamentales e indiscutibles tratándose de las demás garantías consagradas en la Constitución, deben extenderse irrestrictamente en el caso de las garantías en materia tributaria**”.⁵⁶

No se debe tomar tan a la ligera lo anterior, ya que lo que en verdad se propone es eliminar la protección por vía del Amparo, respecto de las declaratorias de inconstitucionalidad, ya que al llamar a reflexionar sobre si los efectos restitutorios del Amparo deberían extenderse a las garantías tributarias, se invita lisa y llanamente a quitarle la esencia al mismo, que es la de proteger al individuo contra actos de autoridad y de restituir en el goce de la garantía violada.

En complemento a lo anterior, el artículo 4º transitorio del proyecto en su segundo párrafo, señala que:

~~Las sentencias así publicadas, dejarán sin efecto, en adelante, aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas~~”.⁵⁷

Esta disposición resulta engañosa, ya que basta con suprimir los vocablos **en adelante** para darse cuenta que la verdadera intención del legislador, es la de dejar sin efectos a las sentencias de amparo que se hayan dictado previamente y que se contrapongan a las mismas, dando efecto retroactivo a las leyes declaradas constitucionales, contraviniendo flagrantemente el principio de irretroactividad de la ley, dispuesto por el artículo 14 Constitucional.

Ahora bien, reflexionemos acerca de las declaratorias de constitucionalidad, éstas a diferencia de las declaratorias de inconstitucionalidad, si tendrán efectos

⁵⁶ Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, nota 53, Pág. 6.

⁵⁷ *Ibidem*, pág., 11.

retroactivos dejando sin efectos aquellas sentencias de Amparo que, como ya mencionamos, se hayan dictado previamente y se contrapongan a las mismas, violentando el principio de cosa juzgada.

Hay que recordar que de acuerdo a la División de Poderes de la Federación, corresponde al Poder Judicial la facultad exclusiva de conocer del procedimiento, alcances y efectos del Juicio de Amparo, lo anterior, con la intención de mantener un equilibrio y un control que garantice la unidad política del país, en beneficio de todos los Mexicanos.

Por tal situación, el artículo 4º transitorio resulta contrario a la Constitución, por violar la División de Poderes de la Federación establecida en la Ley Suprema, al pretender dejar sin efectos un acto que de manera exclusiva corresponde al Poder Judicial, y además, aplicar una ley retroactivamente en perjuicio de los contribuyentes, contraviniendo las garantías de legalidad y seguridad jurídica, establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Es fundamental analizar cuáles son los efectos de las sentencias de amparo:

→.la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general tendrá efectos restitutorios hacia el pasado destruyendo, en su caso, el acto de aplicación que dio lugar a la demanda y los que se hayan dado durante la tramitación del mismo en perjuicio del quejoso y, además, tendrán efectos vinculatorios hacia el futuro o ex nunc al impedir que en lo sucesivo se apliquen a ese gobernado lo dispuesto en el numeral inconstitucional, en tanto ese precepto no sea modificado por un nuevo acto legislativo”.⁵⁸

En este contexto, tenemos que las declaratorias de inconstitucionalidad necesariamente deben tener efectos retroactivos, reparando el daño provocado por la violación a las garantías individuales, esto es lo que el derecho y la razón nos dice, pero lo que en verdad pasará será todo lo contrario, se prohibirá a las

⁵⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Los Efectos de las Sentencias Concesorias contra Leyes Tributarias, Quinta Edición, Porrúa, Tomo I, México, 2006, Pág. 654.

sentencias mirar al pasado y aplicar sus efectos retroactivos, desconociendo tácitamente las garantías individuales, y dando lugar a un Amparo que no ampara.

El efecto inminente será que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, legitimará al Estado a no devolver las contribuciones que hubiere recaudado por ser un impuesto contrario a la Constitución.

En tales circunstancias, estaremos ante la presencia de un enriquecimiento sin causa por parte del Estado, mismo que es definido como:

—Eaumento producido en el patrimonio de una persona, a costa del patrimonio de otra, sin que haya mediado causa que justifique el incremento del primero y el correlativo detrimento del segundo, y que obliga al enriquecido a indemnizar al empobrecido, hasta que ambos patrimonios queden en la situación anterior al enriquecimiento injustificado”.⁵⁹

Tal situación no es propia de un Estado Democrático y de Derecho como lo es el nuestro, en el cual la seguridad jurídica constituye uno de sus pilares fundamentales en la impartición de justicia, por ser el medio a través del cual la Constitución garantiza el respeto y la protección de los derechos fundamentales de todo individuo.

Por su parte, la Seguridad Jurídica es definida como:

—..la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación”.⁶⁰

En este contexto, podemos afirmar que la Seguridad Jurídica no puede concebirse sin la reparación del daño provocado por la autoridad responsable.

⁵⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa, 2002, Tomo VI, Pág. 761.

⁶⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa, 2002, Tomo VI, Pág. 382.

Otro aspecto fundamental que olvidaron considerar los Diputados, es que de llegar a ser aprobado se estarían violando Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, como es el caso del Pacto de San José, el cual establece lo siguiente:

–Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone lo siguiente:

–Artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley”.

Como podemos apreciar, el Estado Mexicano se encuentra obligado a otorgar un medio de defensa que asegure el respeto de los derechos fundamentales, que en nuestro caso es el Juicio de Amparo y, que de llegar a aprobarse se estaría contraviniendo las anteriores disposiciones e inevitablemente sería motivo de reclamos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia el Estado Mexicano, pugnando por la restitución de dicho medio protector, lo anterior, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales.

Es preocupante en manos de quien se encuentra depositada la función legislativa de nuestro país, ya que no es aceptable que se de viabilidad a iniciativas de ley como la del 10 de Marzo de 2009, dado que además de contravenir diversas disposiciones de la Constitución Federal, transgrede Tratados Internacionales, mismos que forman parte de la Ley Suprema del país, y que precisamente tutelan el derecho de todo ciudadano de tener un recurso accesible que le ampare y proteja de actos que violenten sus derechos fundamentales.

Como podemos darnos cuenta, este proyecto se encuentra plagado de inconsistencias jurídicas, que son el reflejo de la falta de conocimiento jurídico de quienes lo elaboraron, y de igual manera refleja la existencia de intereses políticos que representan un mal difícil de eliminar.

4.1.3 Los Efectos Generales del Amparo Fiscal

A este proyecto de reformas se le conoce comúnmente como “El Amparo Fiscal con Efectos Generales” el cual es el discurso utilizado por los Diputados Federales para sustentar la iniciativa y convencer a los ciudadanos de ser una modificación a la Constitución benéfica para todos los contribuyentes.

Al efecto se establece en el tercer párrafo de la fracción VII Bis, del artículo propuesto, lo siguiente:

—Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción tendrán efectos generales...”⁶¹

Al señalar en la exposición de motivos que “**la justicia constitucional no beneficia a las mayorías**”, tácitamente se está justificando la modificación propuesta a los efectos de las sentencias, ante tal supuesto, habrá que considerar la situación que guardan otras ramas del derecho, por ejemplo, en materia penal, existe la figura de la Defensoría de Oficio, que se encarga de asesorar y defender a aquellas personas que no tengan los recursos suficientes para cubrir los honorarios de algún abogado particular; la misma situación prevalece en la materia civil y familiar, en la que existen Defensorías de Oficio encargadas de auxiliar a personas de escasos recursos.

En este contexto y con fundamento en el quinto párrafo del artículo 17 Constitucional, sería conveniente la creación de una Defensoría de Oficio adscrita

⁶¹ Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, nota 53, Pág. 11.

a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que estuviera facultada para interponer Juicios de Amparo en Materia Fiscal y representará a aquellas personas que se ubicaran en los supuestos establecidos en la ley, y que lógicamente no tuvieran los recursos suficientes para pagar los servicios de prestigiadas firmas de abogados.

De esta manera, cualquier contribuyente tendría la posibilidad de acudir en demanda de Amparo y acceder a la justicia constitucional, la cual según nuestros legisladores, se ha tornado casi inaccesible para las mayorías.

Como podemos apreciar, la materia tributaria no es la única con ese tipo de problemática, desgraciadamente la injusticia se hace presente en todas partes y es un mal que muy difícilmente se podrá erradicar.

El problema aquí no son los efectos particulares de las sentencias, ni mucho menos las reglas que rigen el procedimiento del Juicio de Amparo, como así lo refieren en el texto de la iniciativa, sino que en mi opinión el problema radica en el gran número de abusos que la autoridad comete a diario, violentando las garantías individuales y que se traducen en los actos reclamados; y en que las leyes tributarias están mal hechas, de tal manera no respetan lo dispuesto en la Constitución Federal, lo anterior da lugar a la procedencia del Amparo Fiscal; soy de la idea de que si se legislará en pro del bienestar común y se hicieran a un lado los intereses partidarios, estaríamos solucionando parte de esta problemática, sin tantos enredos ni complicaciones.

Podemos afirmar que los efectos generales propuestos no beneficiaran a las mayorías, sino que el único beneficiado será el Estado al estar legitimado a no resarcir el daño provocado por la violación a las garantías individuales, es decir, no estará obligado a devolver las contribuciones que hubiere recaudado de manera indebida, lo cual, creo que sería como premiarlo económicamente por sus violaciones a la Constitución, lo cual es jurídicamente inadmisibles.

4.1.4 La Improcedencia de la Suspensión

Esta disposición se encuentra establecida en el artículo quinto de la sección transitoria, el cual señala que no procederá el otorgamiento de suspensiones provisionales ni definitivas en los Juicios de Amparo con efectos generales, y aquellas que se encuentren en trámite serán revocadas por el Juez que las haya otorgado, de conformidad con lo dispuesto por la ley reglamentaria.

Hay que destacar que de esta disposición no se hace mención en ninguna parte de la exposición de motivos, tal situación a mi parecer resulta ser un tanto desleal, ya que no se justifica ni se da a conocer el motivo que llevo a los legisladores a considerar benéfica la improcedencia de la suspensión dentro del Juicio de Garantías.

El origen de la suspensión nos remite a la fracción X del artículo 107 Constitucional, el cual establece la procedencia de la suspensión en contra de actos reclamados, por su parte, el artículo quinto transitorio del proyecto contradice flagrantemente lo dispuesto por la Constitución en los términos ya vistos, por lo tanto, el artículo quinto transitorio resulta ser una propuesta de carácter inconstitucional, que a la postre complicará el acceso a la justicia y dará lugar a un gran número de abusos por parte de la autoridad.

Tal como ya fue mencionado, esta disposición afectará de manera considerable el patrimonio de los particulares, debido a que al no decretarse la suspensión durante el trámite del juicio, estos deberán continuar pagando los impuestos a su cargo hasta que se dicte una sentencia que resuelva el fondo del asunto, sin importar los perjuicios que se pudieren provocar.

Al momento de dictarse la sentencia, el único efecto que habrá será el de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del impuesto impugnado; en el

primer caso, el Estado podrá continuar recaudando el impuesto impugnado y la sentencia dejara sin efectos a aquellas que se hayan dictado con anterioridad, con lo cual, estaremos obligados a pagar esas contribuciones a pesar de que ya habían sido declaradas inconstitucionales.

En el segundo supuesto, al no haber efectos restitutorios el Estado podrá conservar lo ya recaudado y no efectuar ningún tipo de devolución, tal situación constituye un enriquecimiento sin causa por parte del Estado, lo cual es un atropello a la tradición jurídica que existe en México respecto del Juicio de Amparo, y a las garantías establecidas en la Constitución Federal, ambos casos son inadmisibles.

No es viable que se elimine del Juicio de Amparo Fiscal, una medida cautelar como lo es la suspensión, ya que desde la Ley Orgánica de Amparo de 1861, comenzó a regir formalmente y ha funcionado correctamente como pieza fundamental en la Impartición de Justicia, además de que tal situación dará lugar a situaciones de desigualdad y discriminación entre los ciudadanos frente a otras áreas del derecho, en lo que respecta a la impartición de justicia completa, tal como lo dispone el artículo 17 Constitucional, violentando así los artículos 1 y 4 Constitucionales.

Al parecer nuestros Legisladores se dieron a la tarea de destruir el Juicio de Amparo en materia fiscal, ya que al proponer las modificaciones vistas en este apartado, podemos darnos cuenta que esta propuesta de Amparo ya no constituye el mecanismo de protección constitucional que conocemos, sino que es un mecanismo de declaración de leyes constitucionales e inconstitucionales, que solo tiene por objeto aumentar la recaudación, sin importar las violaciones que se pudieren cometer tanto a la Constitución Federal como a los Tratados Internacionales.

Con esta iniciativa, no se está resolviendo la problemática propuesta en la exposición de motivos, sino que lo único que se está logrando es complicar más el camino de acceso a la justicia en México.

4.1.5 Otras Consideraciones

A lo largo del desarrollo de la exposición de motivos, se han vertido una serie de argumentos que solo tienen por objeto distraer la atención del lector, justificando la iniciativa con razonamientos débiles y absurdos, como es el caso de que la promoción del amparo se ha vuelto una “estrategia de negocios”, sobre lo cual habrá que preguntarse, ¿Desde cuándo el acudir en demanda de Amparo por violación a nuestras garantías individuales se ha vuelto una decisión o estrategia de negocios? Yo creo que desde nunca.

El hecho de que derivado de una sentencia el Estado este obligado a efectuar “devoluciones millonarias” que afecten el erario público, no quiere decir que se haya vuelto una estrategia de negocios, lo único que se está haciendo es acudir en demanda de amparo por violación a alguna de nuestras garantías individuales, en nuestro caso el artículo 31, fracción IV Constitucional, eso de ninguna manera es una estrategia de negocios.

Es probable que el Estado al elaborar leyes que no respeten lo establecido en la Constitución Federal, es él mismo el que está afectando su patrimonio, poniendo en riesgo la estabilidad presupuestaria del Estado.

Otro aspecto notable es el relativo a la votación calificada de ocho Ministros para el efecto de que la sentencia declare la constitucionalidad de la ley impugnada, en este supuesto es de resaltarse que a los quejosos se les exige reunir los ocho votos para obtener una sentencia favorable que declare la inconstitucionalidad del acto o ley impugnado, y a la autoridad responsable solo se

le requiere conseguir el voto de cuatro Ministros que se opongan, lo cual considero que contradice los argumentos que sobre democracia y fácil acceso a la justicia que se mencionan en la exposición de motivos, puesto que es inadmisibles que una minoría decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley.

Respecto de los criterios de procedencia de **“trámite colectivo”** y de **“importancia y trascendencia”**, sería conveniente que el primero de ellos sea delimitado en la Ley de Amparo, en caso de llegar a aprobarse, ya que no se señala el número de demandas que se deban presentar para que opere el referido supuesto, a fin de evitar abusos y confusiones.

Por otra parte, el supuesto de importancia y trascendencia representa un criterio que de entrada resulta cuestionable, ya que ello implica que las demandas serán sujetas a una valoración para determinar la importancia que reviste el asunto, lo cual dará lugar a situaciones de discriminación y desigualdad, además de que atenta contra lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional.

Lo anterior, debido a que solo algunas serán admitidas a trámite por resultar más importantes que otras, negando el acceso a la justicia a aquellos quejosos por considerar que su asunto no es importante o no representa alguna trascendencia para el Estado Mexicano, situación que es reprochable tratándose del Juicio de Amparo, ya que la violación a las garantías individuales siempre debe ser un asunto de gran importancia, además hay que recordar que en México todos los individuos somos iguales ante la ley, por lo que no admisible este criterio que además de atentar contra los derechos fundamentales, da lugar a pensar que haya ciudadanos de primera y de segunda.

Soy de la idea de que el Juicio de Amparo a lo largo de su existencia ha funcionado correctamente como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, el cual debe proseguir dentro del orden jurídico mexicano con tal carácter, claro está, adecuándolo a las exigencias sociales imperantes, y no debe

ser objeto de modificaciones injustificadas e irracionales como se aprecia en el proyecto analizado en esta tesis, a fin de satisfacer los intereses de unos cuantos.

Creo que antes modificar el Juicio de Amparo, es necesario analizar otros aspectos que se relacionan con el mismo, como es el caso de la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las leyes tributarias; o analizar cuál es el estado de trabajo en el que se encuentran los tribunales de amparo, ya que ello influye de manera importante en sus resoluciones; o analizar las opciones que los contribuyentes tienen para acudir en demanda de amparo, por mencionar algunos, ya que tales supuestos influyen en gran medida a que los contribuyentes accedan a la justicia tributaria, y que dicha justicia se administre correctamente.

A mi paso por la Facultad de Derecho he escuchado y he aprendido que el Juicio de Amparo constituye una herramienta jurídica que se encuentra al alcance de todos los ciudadanos, el cual tiene la finalidad de proteger sus derechos fundamentales o garantías individuales, además de que es una institución de gran orgullo para los Mexicanos, debido a la gran importancia que representa para el Derecho Mexicano, por lo cual si no nos es posible mejorarlo y adecuarlo al contexto social, lo mejor será dejarlo como esta.

CONCLUSIONES

1. Respecto de la Garantía Individual de Proporcionalidad y Equidad en materia tributaria, no es admisible que se pretenda desconocer a la referida garantía, ya que a lo largo de la historia se ha posicionado y consolidado en la Constitución con tal carácter, además de que es una pieza fundamental en la impartición de justicia, con lo cual dicha justificación contraviene lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal y lo dispuesto en la jurisprudencia que al efecto emitió el Pleno de la Suprema Corte, por lo que no es posible que se pretenda simplemente hacer a un lado todo lo que esta garantía representa, a efecto de dar viabilidad a proyectos como lo es el que nos ocupa, que inevitablemente afectarán de manera considerable los derechos fundamentales de los gobernados, a fin de satisfacer los intereses de unos cuantos.

2. En relación a la eliminación de los Efectos Restitutorios de las Sentencias de Amparo, dispuesto en el artículo 107 fracción VII, párrafo cuarto, y el artículo 4º transitorio del proyecto, resultan contrarios a lo establecido en los artículos 14, 49 y 107 fracción II de la Constitución Federal y, el artículo 80 de la Ley de Amparo, al pretender dejar a las sentencias de amparo sin el efecto protector que lo caracteriza, dando un efecto retroactivo a las leyes tributarias en perjuicio de los contribuyentes y, por atentar contra la división de Poderes de la Unión, al dejar sin efectos a las sentencias que dichos artículos refieren, sin importar si eran sentencias firmes y constituían cosa juzgada, dichos actos son materia exclusiva del Poder Judicial de la Federación; además de que va en contra de lo señalado por la doctrina mexicana, la cual dispone que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley forzosamente tendrá efectos restitutorios hacia el pasado, por lo cual se atenta de manera evidente en contra de los referidos preceptos legales y constitucionales.

Otro aspecto destacable es el relativo a la violación de Tratados Internacionales, como es el caso del Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 25, y la Declaración Universal de Derechos del Hombre en su artículo 8, los cuales obligan al Estado Mexicano a proveer a todos los gobernados de un medio de protección de garantías o derechos fundamentales, reconocido por la Constitución, que se vean afectados por la emisión de leyes o actos de autoridad, y como podemos advertir, el proyecto al eliminar los efectos restitutorios, prácticamente esta despojando a los contribuyentes de la protección que representa el Juicio de Amparo.

Por último, con la implementación de esta medida el Estado estará legitimado a no resarcir el daño causado, lo cual se traduce en la no devolución de cantidades recaudadas indebidamente, desconociendo así las garantías individuales que son el objeto de protección del Juicio de Amparo, constituyendo así un enriquecimiento sin causa por parte del Estado, lo cual es rechazable a todas luces.

3. En lo que respecta a los efectos generales del Amparo Fiscal, tal disposición nos remite al tercer párrafo de la fracción VII Bis del artículo 107 propuesto, la cual resulta contradictoria a lo establecido en la fracción II del artículo 107 Constitucional, debido a que dará lugar a futuras confusiones y contradicciones normativas o antinomias, a efecto de determinar cuales deberán ser los efectos de las sentencias de amparo, sobre lo cual, podemos concluir que es inadmisibles que los “dignos” representantes del pueblo propongan este tipo de “soluciones” a las problemáticas sociales existentes, ya que de ninguna manera se soluciona la problemática planteada, y el efecto que habrá será de que el acceso a la justicia se tornará mas difícil y las mayorías no se verán beneficiadas por las sentencias de amparo, ya que estarán obligados a continuar pagando las contribuciones a su cargo, aún en el supuesto de que sean declaradas inconstitucionales.

4. Por su parte, el artículo 5º transitorio establece la improcedencia de la suspensión tanto provisional como definitiva, tal disposición resulta inconstitucional por contradecir lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 Constitucional, dado que restringe de manera irracional e injustificada la procedencia de dicha medida cautelar, y vulnera las garantías individuales de igualdad, no discriminación y de acceso a la justicia; en complemento, cabe mencionar que sobre dicha disposición no se hace ningún tipo de justificación y, el efecto que tendrá será la puesta en peligro de los derechos fundamentales de ser susceptibles de sufrir perjuicios graves y de difícil o imposible reparación, lo cual resulta rechazable tratándose del Juicio de Amparo, ya que la suspensión es una medida cautelar que figura como pieza clave en la prevención de abusos por parte de la autoridad, y sin la cual el Juicio de Garantías no cumpliría con su objetivo, que es la protección de los derechos fundamentales.

5. Respecto de la votación calificada propuesta, concluyo que es una medida que contradice los argumentos que sobre democracia y fácil acceso a la justicia se mencionan en la exposición de motivos, considero injusto que a los quejosos se le exija conseguir ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, y a la autoridad responsable solo se le requieran cuatro votos de los once ministros que integran el pleno de la Corte, sobre lo cual, estos cuatro podrán decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes que integran el orden jurídico mexicano en una sola sentencia, con lo que de cierta manera se desconoce el sistema jurisprudencial que existe en México.

6. Otro aspecto importante es el relativo al criterio de “importancia y trascendencia” el cual resulta violatorio de las garantías de no discriminación establecida en el artículo 1; de igualdad en el artículo 4º; de audiencia dispuesta en el artículo 14; y el artículo 17, todos de la Constitución Federal, ya que dará lugar a considerar a los ciudadanos como de primera y segunda clase, al valorar las demandas de acuerdo a la importancia que revista, con lo cual se vulneran los dos primeros artículos mencionados.

Al desechar las demandas que no sean importantes o trascendentes, se estará ante un escenario en el cual se niegue la garantía de audiencia y, en consecuencia, el acceso a la justicia constitucional, lo cual sin más rodeos resulta inadmisibile.

7. Una buena manera de atacar la problemática planteada en el proyecto de reformas sería que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, creara una Defensoría de Oficio gratuita facultada para interponer Juicios de Amparo en materia fiscal, para que representaran a aquellas personas que se ubicaran en el supuesto normativo y que no contaran con los recursos económicos suficientes para contratar los servicios de especializadas firmas de abogados; lo anterior se fundamenta en el artículo 17 párrafo quinto Constitucional, por ser un derecho fundamental de todo individuo.

8. En síntesis, podemos afirmar que el proyecto de reformas a la Constitución analizado en esta tesis, no es una medida viable con la cual se solucione la problemática planteada en la exposición de motivos, debido a que violenta diversas garantías individuales y otros derechos constitucionales de los contribuyentes; infringe lo dispuesto en los tratados internacionales comentados anteriormente y atenta contra la esencia o naturaleza misma del Juicio de Amparo, con lo que solo se complicará más el acceso a la justicia en materia tributaria, al despojar a los contribuyentes del único medio de defensa constitucional con que cuentan, para la defensa de sus derechos fundamentales en contra de los abusos por parte de la autoridad.

9. Finalmente, en una sociedad tan compleja como lo es la nuestra, que además de verse afectada por diversos temas como lo son la inseguridad, la desigualdad, la pobreza, por mencionar algunos, se ve diariamente abatida por numerosos abusos por parte de la autoridad, que no ayudan en nada por impulsar a México hacia un mejor futuro, por tales motivos, es imperioso que los

detentadores del poder creen un poco de conciencia acerca de la realidad que vive la sociedad Mexicana, y que nuestros representantes populares legislen en pro del bienestar común, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución Federal, haciendo a un lado sus intereses políticos que en nada contribuyen al desarrollo del Estado, y que cada uno de nosotros contribuya en la medida de lo posible a lograr un cambio en la sociedad, en la que cada vez se respete mas el Estado de Derecho.

ANEXO 1

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2714-VIII,

INICIATIVA QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN VII BIS AL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los suscritos, diputados Héctor Larios Córdova, coordinador Parlamentario del Partido Acción Nacional; Javier González Garza, coordinador Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Emilio Gamboa Patrón, coordinador Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Raúl Cervantes Andrade, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VII Bis al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los integrantes de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y Revolucionario Institucional, a los cuales pertenecen los suscritos, a través de un ejercicio democrático, institucional y técnico, hemos llegado a un consenso sobre la necesidad de democratizar el juicio de amparo contra leyes en materia fiscal.

La implantación constitucional de las garantías individuales, concebidas éstas como el reconocimiento positivo de derechos fundamentales, inalienables e irrenunciables del hombre, los cuales corresponden a la persona humana por el sólo hecho de tener esta calidad, representa uno de los más grandes logros del derecho público mexicano.

Sin embargo, el mero establecimiento en la Constitución no sería suficiente para que estas garantías cobren eficacia frente al poder público. Es necesario que el gobernado cuente con los medios jurídicos para exigir su respeto y protección, de manera oportuna y aun de manera coactiva.

Es así que el juicio de amparo mexicano surge a la vida jurídica con la finalidad de proteger la esfera del gobernado contra actos arbitrarios del poder público que afecten o amenacen lo que la Constitución califica como garantías individuales de toda persona.

Asimismo, el juicio de amparo surgió como respuesta a la necesidad del México del siglo XIX de establecer un mecanismo de control constitucional que permitiera mantener el orden de las competencias conferidas a cada autoridad mediante la Ley Fundamental.

Si bien a lo largo de todos estos años el juicio de amparo ha cumplido con creces los altos objetivos arriba indicados, resulta pertinente reflexionar, señaladamente en lo que respecta al amparo contra leyes en materia fiscal, sobre la manera en que deben garantizarse los derechos del gobernado sin afectar la obligación del Estado de satisfacer oportunamente un cúmulo de necesidades colectivas. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa que busca actualizar y fortalecer en beneficio de todos los ciudadanos, el proceso del juicio de amparo en materia fiscal.

1. Antecedentes generales del juicio de amparo

1.1. Antecedentes

Los antecedentes del juicio de amparo se remontan a la península de Yucatán, bajo un contexto nacional de pugna entre conservadores y liberales, dilemas entre centralismo y federalismo, intentos secesionistas y la búsqueda de un control constitucional distinto al político predominante en aquella época.

La Constitución de 1841 de Yucatán, por iniciativa de don Manuel Crescencio Rejón, estableció un artículo donde se reconocían los derechos del hombre y, por primera vez, se les denominó a éstos "garantías individuales" y se les dotó de un mecanismo jurídico para hacerlos exigibles de manera individual y reparar sus violaciones: el juicio de amparo.

El sistema concebido por Rejón era amplio y estaba diseñado para impugnar no sólo violaciones de garantías individuales, sino la infracción de cualquier precepto constitucional, por parte de cualquiera de los poderes locales.

El acta de reformas de 1847, la cual vino a restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, dio vida jurídica al juicio de amparo a nivel federal. En estas reformas quedarían retomados dos principios de la Constitución yucateca: el de iniciativa o instancia de parte agraviada y el de relatividad de las decisiones.

El proyecto presentado por don Mariano Otero, limitado a la protección de las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, ampliado respecto de violaciones de todos los poderes federales y locales, prevaleció en la citada acta de reformas de 1847, mediante la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia del juicio de amparo tal como los conocemos hasta nuestros días, al otorgarle competencia a los tribunales de la Federación para proteger 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 respecto de la ley o acto que la motivare".

La Constitución de 1857, reflejo fiel de la ideología individualista y liberal, consagró al individuo y sus derechos como el objeto principal de las instituciones políticas y sociales, las cuales debían supeditarse al respeto de los primeros y promover la protección, conservación y desarrollo de la personalidad individual. En este sentido, instauró las bases del juicio de amparo y su reglamentación básica que conocemos hasta el día de hoy.

En esta Constitución desaparece el control constitucional mixto que estableció el Acta de Reformas de 1847, al eliminar el control por órgano político y mantener solamente el sistema de protección constitucional por vía y órgano jurisdiccional, bajo la competencia de los tribunales federales para conocer de violaciones a las garantías individuales y atendiendo a los principios de iniciativa de parte agraviada, substanciación judicial del procedimiento y relatividad de los fallos.

La Constitución de 1917 se aparta del sentido individualista de la de 57 y toma un sentido social predominante. Es en ésta cuando el juicio de amparo aparece como un medio de control constitucional integral a partir de la tutela no sólo de las garantías individuales, sino del régimen competencial entre autoridades federales y estados, mediante la inclusión de la garantía de legalidad.

Así, el objetivo del juicio de amparo se consolidó, por un lado, como un medio de control constitucional, y por el otro, como un instrumento para proteger al gobernado frente al poder público.

1.2. Garantía individual de equidad y proporcionalidad en materia tributaria

Como señalamos anteriormente, las garantías individuales surgen originalmente para proteger los derechos fundamentales del individuo, considerados como derechos humanos de primera generación: vida, libertad, igualdad, propiedad, integridad física. Sin embargo, el desarrollo de tales garantías no pudo mantenerse al margen de la evolución de los derechos humanos. Con el surgimiento de los llamados derechos humanos de segunda y tercera generación surgieron las garantías sociales, económicas y culturales, así como las de los pueblos indígenas.

No obstante, en el caso específico de las garantías de equidad y proporcionalidad en materia tributaria encontramos una disociación con el desarrollo anterior, ya que estas garantías no aparecen desarrolladas en el resto del mundo como derechos de los ciudadanos, exigibles o tutelados vía jurisdiccional.

En este punto, cabe analizar el surgimiento de estas garantías en el orden jurídico mexicano. Sin menoscabo del análisis minucioso que merecería el tema desde su surgimiento a finales del siglo XIX, el punto de referencia obligado dentro del mismo es la tesis de Ignacio L. Vallarta.

Esta tesis sostenía la improcedencia del amparo en los casos en que se impugnara la violación de artículos constitucionales ajenos a los derechos del hombre expresamente reconocidos en la Constitución. Es famoso el voto del ministro Vallarta en el amparo contra la contribución impuesta a las fábricas de hilos y tejidos en el año 1879, en el cual se sostiene la improcedencia del amparo contra los impuestos.

En aquella ocasión el ministro Vallarta sostuvo que la sanción mediante el sufragio, que era el medio para elegir a los legisladores, era la única forma de inconformarse contra los impuestos injustos que estos determinasen.

Como puede observarse, la tesis Vallarta se inscribe dentro de la teoría de la separación de poderes, conforme a la cual, la definición de la política tributaria corresponde a la soberanía popular, es decir, al Poder Legislativo de la Unión.

1.3. Evolución de los criterios jurisprudenciales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mantuvo la aplicación de la tesis Vallarta desde finales del siglo XIX hasta principios del XX, específicamente hasta 1925. Fue en este año, cuando ante los reiterados embates de los contribuyentes por lograr el reconocimiento de los principios de proporcionalidad y equidad como garantías individuales, el ministro Urbina presentó el proyecto de sentencia que dio lugar a la tesis que permitió la procedencia del amparo en contra de los impuestos desproporcionados e inequitativos.

De 1925 a 1962, la Corte se apartó de la tesis Vallarta de manera intermitente y de ninguna manera definitiva, admitiendo la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un impuesto que fuese exorbitante y ruinoso, pero también resolviendo casos en donde los argumentos de Vallarta fueron sostenidos como criterios de improcedencia.

Fue hasta 1962 cuando la Corte resolvió que el amparo es un recurso en manos del contribuyente y que los principios de proporcionalidad y equidad debían considerarse como garantías individuales.

De 1988 a 1995 se inició la especialización en materia tributaria, aumentando de manera considerable el número de amparos y argumentos complejos relacionados con la proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

Con la reestructuración del Poder Judicial y la Suprema Corte en 1995, un número creciente de contribuyentes promovió multiplicidad de juicios, aumentando con ello las declaraciones de inconstitucionalidad de ciertos tributos.

Cabe mencionar que desde la apertura de la interpretación de dichos principios a la fecha, la SCJN no ha tenido posibilidad de sostener un criterio claro y consistente sobre la interpretación y alcances de los principios de proporcionalidad y equidad como garantías individuales. Esto, debido a que las hipótesis jurídicas de las diversas normas tributarias requieren la adaptación de tales principios a cada caso en particular y, en muchos casos, la dinámica de la SCJN no ha permitido la maduración de los mismos criterios.

Como conclusión de esta brevísima cronología, pueden advertirse tres etapas principales: a) periodo de preeminencia de la tesis Vallarta (hasta 1925); b) periodo post-Vallarta, caracterizado por vaivenes e indefinición sobre la calidad de los citados principios como garantías individuales (1925-1962), y c) periodo de proporcionalidad y equidad, (a partir de 1962), donde éstos son reconocidos formalmente por la SCJN, pero sin que exista una delimitación conceptual de los mismos.

Ahora bien, en la búsqueda de una explicación a los incentivos y razones para haber definido tales principios como garantías individuales, advertimos que el criterio de la SCJN surgió como respuesta a la debilidad de las instituciones y a una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo federal.

Así, adquiere sentido pleno el alejamiento definitivo por parte de la SCJN de la tesis Vallarta, en virtud de que sus postulados habían dejado de tener cabida alguna en la circunstancia de la época.

Como podrá apreciarse no puede soslayarse el contexto anterior, ya que éste demuestra que no había forma de exigir una modificación a la política fiscal más que mediante el contrapeso de las decisiones de la SCJN.

Hoy México es diferente, se encuentra bajo un contexto político e institucional distinto, que exige la adecuación de nuestra figura de amparo en materia fiscal.

Las premisas bajo las cuales fueron reconocidos como garantías individuales los principios de proporcionalidad y equidad, hoy han cambiado. El equilibrio entre los poderes constituidos actualmente es una realidad. El Congreso de la Unión ejerce con plena autonomía todas sus facultades y recoge día a día las diversas demandas, propuestas e inquietudes ciudadanas transformándolas en normas de derecho. Por su parte, el Ejecutivo federal desarrolla sus funciones de manera acotada a la Constitución y a la ley. Adicionalmente, México cuenta hoy con una sociedad más alerta e informada que tiene más herramientas para exigir una puntual rendición de cuentas.

No obstante, debe quedar completamente claro que esta iniciativa de ninguna manera pretende desconocer las garantías individuales en materia tributaria, sino que pretende renovar la vía procesal para hacerlos valer de manera más efectiva para todos los mexicanos.

Al tiempo de lo anterior, esta iniciativa pretende reposicionar la labor del poder legislativo para refrescar las ideas de equilibrio entre poderes que el Constituyente original plasmó en nuestra Ley Fundamental. Ello, a través de una mayor estabilidad de sus resoluciones legislativas.

2. Problemática actual

Si bien es cierto que el juicio de amparo es una magnífica herramienta de protección de garantías individuales al alcance del ciudadano, también lo es que las actuales normas procesales que lo regulan necesitan actualizarse para atender las justificadas demandas de la sociedad.

Se ha observado en los últimos años que las deficiencias en la regulación procesal del amparo han repercutido seriamente en el funcionamiento del orden jurídico mexicano, algunas de las cuales han derivado en injusticias sociales que no pueden pasar desapercibidas a los ojos del Poder Legislativo.

En este sentido, es en el ámbito tributario donde es manifiesto que el sistema actual de impugnación de leyes tributarias ha generado distorsiones importantes que se apartan sustancialmente de la intención original del juicio de amparo.

2.1. Los beneficios se concentran en algunas minorías

La definición y alcances de los principios de proporcionalidad y equidad no es una tarea sencilla. Más aún, la experiencia adquirida en los últimos años da cuenta de la imposibilidad de obtener premisas homogéneas, dada la diversidad de tributos y de hipótesis impositivas que de cada uno de ellos deriva.

La consecuencia de ello ha sido el desarrollo de un amplio espectro de argumentaciones altamente técnicas, propuestas por los litigantes especializados para hacer maleables los supuestos impositivos en su beneficio.

Esta especialización tiene un alto costo que solamente puede ser asumido por los grandes consorcios –por sí o con el apoyo de importantes despachos– que a la vez son los únicos beneficiarios de las resoluciones favorables que se emiten.

Las constantes impugnaciones sobre las disposiciones fiscales obligan a generar año con año blindajes técnico jurídicos más sólidos y, por ende, más sofisticados. El resultado tiene un efecto sobre toda la sociedad al obligársele a observar disposiciones fiscales cada vez más complejas y que generan mayores costos de cumplimiento.

Paradójicamente, aquéllos que propician la complejidad de la materia fiscal son aquéllos que tienen los recursos para instrumentar nuevas planeaciones fiscales y presentar argumentaciones jurídicas que los exentan de la aplicación del régimen impositivo, dejando como legado para el resto de la sociedad un laberinto de criterios técnicos inaccesibles para el público en general, que derivan en menores posibilidades de impugnar las disposiciones que, en su caso, les afecten.

En apoyo de lo anterior, se puede constatar el hecho de que en el periodo de 2002 al 2007, el porcentaje de contribuyentes promoventes de amparos contra leyes fiscales osciló solamente entre el 2 por ciento y 3 por ciento del total de contribuyentes registrados. De esa minoría, sólo aquellos que obtuvieron resultados favorables se beneficiaron de la protección constitucional, dejando al resto de los contribuyentes en desigualdad de circunstancias.

Una consecuencia directa de la distorsión mencionada en los párrafos anteriores es que cada ciudadano se encuentra ante la posibilidad de tener un régimen fiscal individual, dependiendo de la cantidad de resoluciones favorables en su haber. Dicha consecuencia es, en sí misma, contraria a la naturaleza del juicio de amparo y al principio de equidad tributaria.

2.2. Amparo fiscal como estrategia de negocios

Otro problema que se encuentra estrechamente vinculado con el anterior, radica en que las ventajas económicas y competitivas que conlleva el liberarse del pago de impuestos, ha provocado que la promoción de amparos constituya una decisión de negocios, independientemente de si la norma es susceptible de ser declarada inconstitucional. Se ha creado, en consecuencia, un incentivo para que todas las empresas planeen sus ejercicios y operaciones fiscales contemplando la promoción de amparos para librarse de las contribuciones debidas y colocarse en una situación de ventaja frente a sus competidores.

Lo anterior, pone en evidencia que el amparo contra leyes tributarias –a diferencia de lo que sucede en otras materias– ha dejado de tener como objetivo fundamental la protección de derechos fundamentales y de la supremacía constitucional.

Al efecto, es pertinente aclarar que no se trata de poner en tela de juicio la libertad y el derecho de los contribuyentes de cuestionar ante los tribunales la constitucionalidad de una norma tributaria que consideren violatoria de sus derechos fundamentales, pero sí corresponde evitar que el juicio de amparo se convierta, prioritariamente, en un instrumento de planificación financiera tendiente a evitar el pago de contribuciones o a obtener devoluciones millonarias.

2.3. Saturación de los tribunales

A pesar de que el número de contribuyentes en aptitud de acceder al juicio de amparo es mínimo, en relación con el universo total de contribuyentes, la cantidad de juicios que colman los tribunales es contundente.

Los informes de labores de la primera sala correspondientes a los años 2006 y 2007 señalaron que las impugnaciones relativas a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución, relacionadas con leyes fiscales, ocuparon el 85 por ciento de los asuntos tramitados en esa sala y el 54 por ciento, respectivamente, aun y cuando la especialización de esa sala no es la materia administrativa.

Asimismo, las estadísticas del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de Procesos de la Procuraduría Fiscal de la Federación indican que de 2002 a 2007 se observó un incremento del 176 por ciento de amparos promovidos en relación a los cinco años anteriores.

Este incremento y la consecuente sobrecarga del Poder Judicial en la materia derivan de las siguientes razones: (i) al no reformarse las leyes declaradas inconstitucionales, los particulares continúan promoviendo, año con año, juicios de amparo en su contra; (ii) aun cuando la ley es declarada constitucional, no existe legalmente una causal clara de improcedencia y, por tanto, los particulares continúan impugnándola en busca de un error procesal que se les otorgue finalmente una sentencia favorable.

Como ya se señaló, las mencionadas resoluciones judiciales suelen tener como efecto que se modifiquen anualmente las leyes tributarias para corregir las distorsiones creadas a raíz de las resoluciones de los juicios de amparo, lo que hace que cada ejercicio la legislación sea más compleja y dé pie a nuevas impugnaciones.

En adición a lo anterior, un fenómeno de reciente aparición, consistente en la interposición masiva de amparos contra leyes fiscales, se perfila como una práctica reiterada. La experiencia indica que las sentencias de primera instancia recaídas a amparos contra leyes fiscales que son promovidos de manera masiva, en todos los casos son impugnadas, de tal forma que siempre es la Suprema Corte de Justicia la que se avoca a la resolución de fondo de dichos asuntos.

Ante esta situación, se hace indispensable adecuar la normatividad a efecto de prever las herramientas jurídicas necesarias para atender de manera eficiente esta nueva circunstancia.

2.4. Estabilidad presupuestaria en riesgo

La impugnación sistemática de las leyes fiscales emitidas por el Poder Legislativo, si bien es un derecho legítimo de los contribuyentes, no menos cierto es que genera una contingencia que pone en entredicho la certeza sobre los ingresos públicos y, por tanto, sobre la disponibilidad de recursos para satisfacer el gasto público, al menos hasta en tanto se emita una resolución definitiva sobre su constitucionalidad.

Esta incertidumbre afecta recursos presupuestarios importantes, máxime si se toma en cuenta que las impugnaciones recientes versan sobre tributos que constituyen pilares fundamentales de la recaudación en México.

Por otra parte, el impacto no sólo es potencial sino que se actualiza cuando las resoluciones favorables a los contribuyentes imponen el deber de devolución por parte de la hacienda pública. Así, en el periodo 2001-2006 el Estado mexicano devolvió 47 mil 183 millones de pesos, en cumplimiento de sentencias de amparo relativas a diversos conceptos de los impuestos sobre la renta, al valor agregado, especial sobre producción y servicios, entre otros.

En este sentido, tomando en cuenta que las garantías de proporcionalidad y equidad no pueden desvincularse del deber constitucional de contribuir al gasto público, resulta imperativo reflexionar si los efectos restitutorios del juicio de amparo, fundamentales e indiscutibles tratándose de las demás garantías consagradas en la Constitución, deben extenderse irrestrictamente en el caso de las garantías en materia tributaria. Los recursos que financian el gasto público provienen del pago de las contribuciones de todos los ciudadanos y se traducen en los cimientos para el crecimiento y desarrollo de toda la sociedad, por lo que el interés particular no puede prevalecer sobre el bien común.

3. Descripción de la propuesta

La revisión de las vías de defensa constitucional del contribuyente es, en la actualidad, un tema objeto de intenso debate y ha sido abordado frecuentemente en muy diversos foros.

En todo caso, puede sostenerse que existe consenso en el sentido de que la justicia constitucional tributaria no beneficia a las mayorías, satura y sobrecarga los tribunales, pone en riesgo el presupuesto público en los tres niveles de gobierno y no es adecuada para atender la imposición masiva de juicios.

La reforma que se propone está enfocada a corregir la problemática planteada, buscando erradicar por completo las distorsiones que ha causado el abuso de la institución de amparo.

3.1. Derecho comparado

De manera introductoria, es importante considerar las medidas de control constitucional sobre leyes fiscales que existen en otros países.

Encontramos que la regla general en el mundo consiste en que los particulares no pueden ejercer un medio de control constitucional en contra de una ley fiscal por su mera expedición y sólo pueden intentar dicha vía contra los actos de las autoridades fiscales cuando éstas vulneran derechos fundamentales. Así, se privilegia el supremo poder del Estado para imponer tributos que permitan financiar el gasto público en beneficio del interés colectivo.

A continuación, y a la luz del derecho comparado, se abordará la forma en que diversos países han resuelto el problema de posible inconstitucionalidad de disposiciones fiscales.

3.1.1. Estados Unidos de América

La Suprema Corte de Justicia de ese país resolvió que los particulares no tenían derecho a ejercitar acciones en contra de leyes que establecían tributos. El fallo a favor de un contribuyente implicaría una invasión de poderes, ya que las decisiones en torno a la recaudación son de naturaleza política y no jurídica. Dicha intervención sólo es justificable en caso de que el demandante acredite estar inmerso en peligro, injurias o maltratos derivados de la ley, de lo contrario, no es posible otorgar beneficios en esta materia.

Lo anterior, se debe a que la sentencia a favor de un contribuyente implicaría que los demás buscaran seguir la misma ruta, con la finalidad de obtener los mismos beneficios, lo que redundaría en un detrimento de las finanzas públicas. En ese sentido, la materia tributaria es considerada como una garantía pública y no de cada particular.

3.1.2. Alemania

En Alemania, la Constitución permite al Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht) conocer de las reclamaciones de orden constitucional, interpuestas por cualquiera que alegue que la autoridad pública ha lesionado alguno de sus derechos fundamentales o ciertos derechos especificados en la propia Constitución, dentro de los cuales no se encuentra ninguno en materia tributaria.

Por otra parte, también se le otorga la facultad de analizar la constitucionalidad de las leyes, pero sólo a petición del gobierno federal, de un gobierno regional o de un tercio de los componentes de la Cámara de Diputados (der Bundestag).

3.1.3. Francia

En Francia, cuando la ley fiscal está en proceso en el parlamento francés, uno de sus miembros o el presidente de la república puede acudir al Consejo Constitucional para que éste decida sobre la constitucionalidad de la ley fiscal. Sin embargo, una vez que la ley fiscal ha entrado en vigor, ésta no puede impugnarse por inconstitucional.

3.1.4. España

En España, el órgano encargado de estudiar la constitucionalidad de las leyes es el Tribunal Constitucional, el cual lo puede hacer a través de dos vías (que son equiparables a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales): la primera es el recurso de inconstitucionalidad, que de conformidad con lo dispuesto en la Constitución española lo puede interponer el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores o los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas; y la segunda, es la cuestión de inconstitucionalidad, que puede presentar un órgano judicial cuando dentro de algún juicio considere que la interpretación de la norma es necesaria para resolver la controversia planteada.

Las sentencias de ambos recursos tienen efectos generales y los particulares no se encuentran facultados para interponer los recursos de inconstitucionalidad.

3.1.5. Portugal

En Portugal, el Consejo de la Revolución, con la participación de la Comisión Constitucional, es el órgano encargado de verificar la constitucionalidad de las normas. La Comisión Constitucional es la encargada de emitir dictamen sobre la constitucionalidad de los textos que deban ser examinados por el Consejo de la Revolución y de resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad de una norma cuando los tribunales se nieguen a aplicarla, basándose en que es inconstitucional.

Al igual que en Francia, existe un control preventivo, pues previo a la promulgación de la ley, un consejo o el Ejecutivo estudian su constitucionalidad. La acción de inconstitucionalidad de una ley sólo puede ser interpuesta por el presidente, el presidente de la Asamblea de la República, el primer ministro, el procurador de Justicia, el fiscal general de la República, o bien, las asambleas de las regiones autónomas.

Dentro del apartado de derechos fundamentales de la Constitución portuguesa, la materia impositiva no se encuentra comprendida dentro del capítulo de derechos fundamentales.

3.1.6. Brasil

El Tribunal Supremo Federal es el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de leyes federales en Brasil. Existen dos recursos judiciales para determinar la constitucionalidad o no de una ley: (i) la acción directa de inconstitucionalidad (ação direta de inconstitucionalidade); y (ii) la acción declaratoria de constitucionalidad (ação declaratória de constitucionalidade). Los dos recursos solamente se pueden ejercer por el presidente de la república, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa de los Estados o la Cámara Legislativa del Distrito Federal, el gobernador de un estado o del Distrito Federal, el procurador general de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados del Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, y la Confederación Sindical o entidades de clase de ámbito nacional.

3.1.7. Otros países

En países como Canadá, Reino Unido de la Gran Bretaña, Chile y Argentina no se prevé una acción similar al amparo contra leyes fiscales.

3.2. Reforma propuesta

Si bien es cierto que la mayoría de los países no contemplan la impugnación de normas tributarias promovidas por particulares, la reforma en cuestión no puede, ni pretende ignorar la importancia y trascendencia de la que goza el amparo fiscal en la cultura jurídica de nuestro país, ni tampoco desconocer el carácter de garantía individual otorgado a los principios de proporcionalidad y equidad.

Por tal razón, la intención de esta reforma es extender los alcances del amparo fiscal para privilegiar el acceso a la justicia de todos los gobernados, mediante la ampliación del número de personas beneficiadas por las sentencias. Bajo la presente propuesta, en caso de que se declare una norma inconstitucional, su efecto será expulsarla del orden jurídico con el consecuente efecto respecto de los contribuyentes en general y no sólo a favor de los promoventes.

3.3. Descripción del contenido

La presente propuesta de reforma consiste en sentar las bases constitucionales para crear un procedimiento acorde con las demandas actuales, particularmente para aquellos amparos contra

leyes fiscales que se promuevan de forma masiva o cuyo contenido sea de suma importancia y trascendencia para el país.

De aprobarse por esa soberanía, el juicio de amparo contra los elementos esenciales de las contribuciones, esto es, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa previstos en una ley fiscal, se iniciaría de manera tradicional ante el juez de distrito. No obstante, una vez que el Poder Judicial haya detectado la existencia de un número considerable de demandas en el mismo sentido, se decretaría el trámite de amparo con efectos generales, designando uno o varios jueces instructores.

En esta fase del procedimiento será factible que cualquier contribuyente pueda adherirse a las demandas originalmente presentadas y esgrimir sus propios argumentos.

Una vez cerrada la instrucción, él o los jueces instructores llevarán a cabo la compilación de los conceptos de violación y remitirán el asunto a la Suprema Corte de Justicia, para que sea ésta la que emita la sentencia o resolución definitiva.

La sentencia que emita la Suprema Corte de Justicia tendrá efectos generales.

Es importante precisar que este procedimiento también será aplicable en aquellos asuntos que, a pesar de no ser numerosos, impliquen importancia y trascendencia a juicio de la Corte, considerando el impacto en la recaudación o la necesidad de fijar un criterio interpretativo, entre otros.

De cierta manera, la vía jurisdiccional que se propone guarda grandes similitudes con la acción de inconstitucionalidad, aun y cuando presenta también algunas diferencias que se explican por la naturaleza misma de las normas impugnadas y de los sujetos legitimados para interponer el procedimiento.

3.3.1. Acumulación del trámite

El proceso propuesto, mediante el cual se impugnarían las leyes fiscales, se sustanciará dentro de un mismo juicio y se resolverá mediante una sola sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, lo que evitará la problemática actual que genera miles de juicios y altos costos para su tramitación.

Lo anterior se basa en la experiencia obtenida del trámite de asuntos masivos como fue el caso de los amparos promovidos con motivo de la nueva Ley del ISSSTE, así como los interpuestos contra la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única, en los cuales se tuvo que innovar mediante acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal para acumular los miles de asuntos y resolverlos mediante un criterio uniforme.

3.3.2. Flexibilidad procesal

Otra ventaja que otorga el presente esquema es que promueve un proceso mucho más accesible que el actual, ya que no requiere de la satisfacción de los requisitos de procedencia aplicables a los procesos individuales, en virtud de que otorga al contribuyente interesado en participar en el proceso, la oportunidad de adherirse al mismo de manera sencilla y expedita; asimismo, le facilita la obligación de acreditar el interés jurídico y se transfiere la carga de prueba a la autoridad.

3.3.3. Uni-instancial

Como ya se señaló, a diferencia del régimen vigente, en la propuesta el juez de distrito solamente desempeñará funciones de instrucción, acumulando conceptos, pero sin dictar sentencia, de tal manera que sea la Suprema Corte quien resuelva de fondo.

Los problemas de constitucionalidad relacionados con leyes fiscales, dado el ámbito subjetivo de aplicación de las normas, son de tal importancia y trascendencia que invariablemente deben ser resueltos por el máximo tribunal utilizando un método abstracto para la revisión del ordenamiento jurídico impugnado.

Cabe señalar que, en la práctica, por la trascendencia y masividad de los amparos fiscales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya resuelve la totalidad de los temas promovidos en la materia.

3.3.4. Efectos generales y estabilidad de la sentencia

La reforma prevé que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las cuales se declare inconstitucional la norma impugnada, deberán aprobarse por ocho votos.

Ahora bien, una diferencia fundamental con la acción de inconstitucionalidad y con las controversias constitucionales, radica en que en la presente iniciativa se propone que, de no alcanzarse la votación calificada de referencia, se tendrá como efecto la validación de la constitucionalidad de la norma. Por tanto, cualquier impugnación posterior contra el mismo precepto será notoriamente improcedente.

Lo anterior, es necesario para garantizar un mínimo de estabilidad a las sentencias que en esta materia dicte nuestro máximo tribunal. Ello se justifica, además, porque a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, interpuesta por órgano político dentro de un sistema de control abstracto puro, en el caso del amparo fiscal, serán los contribuyentes quienes estarán legitimados para iniciar este procedimiento. En esa virtud, no tendría razón de ser el que pueda volverse a impugnar un mismo precepto luego de que la Suprema Corte ya realizó un análisis exhaustivo sobre su apego a la Constitución.

Sin embargo, se reconoce que si bien es necesario dotar de estabilidad a los criterios emitidos por el máximo tribunal, privilegiando la certeza jurídica de la que deben gozar tanto los gobernados como la administración pública, tales criterios no pueden ser inamovibles. En este sentido, la reforma prevé que los criterios emitidos puedan revisarse por el propio Pleno, pero sólo en los supuestos específicos que establezca la Ley Reglamentaria.

3.3.5. No efectos retroactivos

Esta propuesta reconoce que su característica principal es el ejercicio de un control abstracto y, por tanto, al igual que en la acción de inconstitucionalidad, la sentencia que declare la invalidez de una norma tendrá como efecto la expulsión de la misma del orden jurídico y, en consecuencia, la cesación de sus efectos a partir de la publicación de la resolución.

Compañeros y compañeras legisladores: la presente iniciativa busca lograr un equilibrio entre la permanencia de las garantías individuales en materia tributaria, por un lado, y la necesidad impostergable de contar con una vía más democrática, más equitativa y más expedita para lograr su protección, por otro lado. Todo ello, además, orientado por el deber constitucional de todos de contribuir a los gastos de la nación y la obligación del Estado de satisfacer a las necesidades más apremiantes de la colectividad.

De aprobarse por esa soberanía, el esquema constitucional que se propone se traducirá, sin duda alguna, en importantes beneficios en materia del régimen fiscal mexicano.

En primer lugar, los contribuyentes se encontrarán en una auténtica situación de equidad e igualdad en lo que respecta a la aplicación del ordenamiento jurídico, es decir, la generalidad de los efectos de la sentencia eliminará la distorsión que causaban los regímenes fiscales particulares o individualizados como consecuencia de amparos anteriores.

En segundo lugar, se democratiza el acceso al juicio de amparo en materia fiscal, debido a la fácil adhesión a los procesos que la reforma plantea. De esta manera, no sólo los contribuyentes económicamente mayores obtendrán el acceso a la instancia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier contribuyente que se encuentre en el supuesto jurídico de la norma invalidada.

Por otra parte, los procesos de impugnación contra leyes fiscales se sustanciarán de manera eficiente y expedita, a través de un solo juicio que se resolverá de manera uni-instancial. Lo cual, a su vez reducirá costos administrativos innecesarios para el Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la planeación gubernamental de políticas fiscales podrá llevarse a cabo de una manera más eficiente y simplificada, ya que los efectos generales de la sentencia permitirán planear con mayor certeza jurídica la actividad presupuestal gubernamental, en provecho del desarrollo económico del país.

Con estas medidas se eliminarán las distorsiones que ha generado la relatividad de las sentencias de amparo en materia fiscal, además de conceder protección directa de la Constitución a las resoluciones que se emitan en los amparos tramitados de la forma propuesta, garantizando, con ello, la supremacía de nuestra Constitución Política.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados Héctor Larios Córdova, Javier González Garza, Emilio Gamboa Patrón, Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Raúl Cervantes Andrade someten a consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el artículo 107, con una fracción VII Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. ...

...

VII Bis. Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señale la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción tendrán efectos generales. Éstas deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio y no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere esta fracción no tendrá efectos retroactivos.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales necesarias para la correcta aplicación del presente decreto, sin exceder el plazo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo Tercero. En tanto no entren en vigor las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, a que se refiere el artículo anterior, los juicios de amparo contra leyes en materia fiscal que se inicien o que se encuentren en trámite, continuarán rigiéndose por las disposiciones legales vigentes.

Artículo Cuarto. Las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 107, fracción VII Bis, de esta Constitución, surtirán sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o de la publicación de un extracto de las mismas en los términos que señale la ley reglamentaria.

Las sentencias así publicadas, dejarán sin efecto, en adelante, aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas.

Artículo Quinto. No procederá el otorgamiento de suspensiones provisionales ni definitivas en los juicios de amparo con efectos generales. Las suspensiones provisionales o definitivas decretadas por un Juzgado de Distrito en los juicios que se encuentren en trámite al momento de la actualización del supuesto del artículo 107, fracción VII Bis, de esta Constitución, serán revocadas por el Juez que las haya otorgado, en los términos que la ley reglamentaria señale.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los 10 días del mes de marzo del 2009.

Diputados: Héctor Larios Córdova (rúbrica), Javier González Garza (rúbrica), Emilio Gamboa Patrón (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica).

ANEXO 2

Martes, 27 de Abril de 2010
Segundo Periodo Ordinario
No. Gaceta: 127

Dictámenes a Discusión

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, en relación con el proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO)

SE DEVOLVIÓ A LA CÁMARA DE DIPUTADOS, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN D) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.

FUE APROBADO POR 79 VOTOS; 1 EN CONTRA.

Documento Aprobado

Sinopsis:

La minuta propone establecer que los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tengan efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo amerite. Decreta que dicho recurso habrá de resolverse de manera uni-instancial por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, define el procedimiento que habrá de seguirse para la resolución de estos casos, así como establecer que las declaraciones de inconstitucionalidad no tendrán efectos retroactivos.

Sin embargo, las comisiones dictaminadoras consideran que es una propuesta que atenta flagrantemente los derechos fundamentales de los contribuyentes y, especialmente, de la naturaleza propia del juicio de amparo, por lo que la estiman como no viable y, por lo tanto, no la aprueban.

Documentos Relacionados:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, respecto Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo fiscal.

HONORABLE ASAMBLEA

Con fecha 1° de abril de 2009, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura, en la misma fecha.

Estas comisiones unidas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 89, 93, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 60, 63, 64, 65, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocaron al análisis de la Minuta antes señalada, y conforme a las deliberaciones y el análisis que de la misma realizaron sus integrantes reunidos en Pleno,

presentan a la consideración el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión ordinaria de fecha 31 de marzo del 2009, la Colegisladora aprobó el dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Con fecha 1° de abril de 2009, la Mesa Directiva de esta H. Cámara de Senadores turnó la Minuta con Proyecto de Decreto antes señalada, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

En la minuta de referencia se establece primordialmente lo siguiente:

1. Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten.
2. Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo citados, deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal
4. En caso de no lograrse la votación referida, se desestimarán los argumentos materia del juicio y dichos argumentos no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la Ley.
5. La obligación para el Congreso de la Unión de expedir en un plazo no mayor a 6 meses, las reformas a la Ley de Amparo, necesarias para la correcta aplicación del presente Decreto.
6. Las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o de la publicación de un extracto de las mismas en los términos que señale la ley reglamentaria, dejarán sin efecto, en adelante, aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas.
7. No procederá el otorgamiento de suspensiones provisionales ni definitivas en los juicios de amparo con efectos generales. Las suspensiones provisionales o definitivas decretadas por un Juzgado de Distrito en los juicios que se encuentren en trámite, serán revocadas por el Juez que las haya otorgado.
8. Lo anterior se propone en lo siguientes términos:

–Artículo 107. ...

I. a VI. ...

VII....

a) Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señale la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio. En este último caso, dichos argumentos no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la Ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere este inciso no tendrá efectos retroactivos.

VIII.

a

XVIII.

...”

III. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 85, 86, 89, 93, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 60, 63, 64, 65, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones unidas resultan competentes para dictaminar la Minuta con Proyecto de Decreto descrita en el apartado de antecedentes del presente dictamen.

Estas comisiones dictaminadoras no comparten la propuesta aprobada por la Colegisladora de adicionar un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 constitucional en los términos descritos en el apartado que antecede, toda vez que lejos de constituirse como en una medida que tenga por objeto “lograr un equilibrio entre la permanencia de las garantías individuales en materia tributaria y la necesidad impostergable de contar con una vía más democrática, equitativa y expedita para lograr su protección; actualizando y fortaleciendo, en beneficio de todos los ciudadanos, el proceso del juicio de amparo en materia fiscal”, como se expresa en el dictamen aprobado el 31 de marzo de 2009, por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la misma es una propuesta que atenta flagrantemente los derechos fundamentales de los contribuyentes, como se desarrolla en las consideraciones siguientes.

Juicio en instancia única y votación calificada.

La reforma prevé que los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberán ser aprobados por cuando menos ocho votos para declararse la inconstitucionalidad.

En relación con la presente consideración, estas comisiones dictaminadoras, estiman que la

propuesta en análisis presenta los siguientes inconvenientes para el gobernado:

1.- Actualmente, la jurisprudencia se gesta a partir del estudio de cinco casos en los cuales se pueden expresar argumentaciones distintas, lo que al final da lugar a una resolución más analizada, en virtud de que se le permite a la Corte conocer varios puntos de vista de los litigantes.

La reforma constitucional en análisis, por su parte, pretende desconocer el sistema de la jurisprudencia, ya que con una sola sentencia se pretende resolver sobre la constitucionalidad de una determinada ley, lo que estas comisiones consideran lesiona de manera grave el sistema de impartición de justicia en México, con el consecuente perjuicio de los contribuyentes, toda vez que el curso de miles de demandas de garantías estarían definidas por una sola resolución, independientemente de que hagan valer argumentos distintos en otras demandas de amparo.

Asimismo, resulta conveniente manifestar que la propuesta de reforma constitucional pasa por alto que los recursos tienen una razón de ser en el ámbito jurídico y, ésta es, que la actividad jurisdiccional se encuentra innegablemente afectada por la condición del error humano, por lo que atendiendo a ello, los ordenamientos procesales establecen la posibilidad de recurrir a diversas instancias jurídicas, a efecto de que sean revisadas por distintos juzgadores, garantizándose así un mayor nivel de certeza en cuanto a la toma de decisiones.

Por otra parte, resulta importante comentar que del propio texto de la propuesta en estudio, se desprende que sería el primer asunto en presentarse ante la Suprema Corte de Justicia, el que definiría el destino de todos los subsecuentes, con independencia de que como se ha expresado con antelación otros juicios de amparo interpuestos expusieran argumentaciones distintas.

En dicho entendido, estas comisiones unidas no comparten la propuesta descrita, ya que la misma merma las oportunidades de defensa que actualmente tienen los contribuyentes, por lo que no la aprueban.

Por otra parte, se desprende de la redacción del artículo en análisis, que al sustanciarse dentro de un solo juicio, ante una sola instancia (Suprema Corte de Justicia de la Nación) y en una misma sentencia, el juez federal es reducido a un mero secretario tramitador del juicio, privándosele así de sus facultades jurisdiccionales actuales para dictar sentencias, en virtud de las cuales puede decretar la inconstitucionalidad de leyes, utilizando un criterio propio y con apoyo de las constancias que en cada caso estudie, lo que no se comparte por parte de estas comisiones dictaminadoras.

2.- Son once los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que de no alcanzarse la votación calificada, se tendrá como efecto la validación de la constitucionalidad de la norma y cualquier impugnación posterior contra el mismo precepto será improcedente.

En ese entendido, es de resaltarse que al gobernado se le exigen obtener ocho votos de los Ministros sobre la inconstitucionalidad, y a la autoridad, sólo se le pide obtenga cuatro que se opongan, los cuales no tienen obligación de expresar siquiera el porqué de su posición, pues sólo se precisa su voto.

Es por ello, que estas comisiones dictaminadoras consideran que la fórmula resulta contradictoria con la esencia misma de la democracia, en la que el gobierno corresponde a las mayorías, puesto que una minoría de Ministros de la Corte, sin tener la obligación de justificar

su razón, puede decretar la constitucionalidad de una ley, lo que resulta patentemente violatorio de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, esta Soberanía coincide con la Colegisladora en el sentido de que el juicio de amparo mexicano surge a la vida jurídica con la finalidad de proteger la esfera del gobernado contra actos arbitrarios del poder público que lo afecten o amenacen, sin embargo, con la aludida propuesta, se estima origina lo contrario al pretender que una minoría de Ministros puedan definir la constitucionalidad de una disposición legal, por lo que se considera como una propuesta no viable.

Improcedencia de Juicios posteriores.

En la minuta de referencia se prevé que los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

Asimismo, se prevé que en caso de no lograrse la votación de ocho Ministros, se desestimarán los argumentos materia del juicio y dichos argumentos no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la Ley.

Sobre el particular, estas comisiones dictaminadoras consideran que, con la propuesta en estudio, una sentencia al decretar la constitucionalidad de una norma, todos los demás amparos intentados serán improcedentes, independientemente de que hagan valer argumentos distintos. Esto es, se deja en completo estado de indefensión a todos los gobernados que hayan tenido la mala suerte de que su demanda haya sido posterior a la primera demanda presentada a la Corte, aunque contenga planteamientos muy diferentes.

En otras palabras, estas comisiones unidas estiman que esta medida atenta, en perjuicio de los gobernados, la garantía de acceso a la justicia, así como la garantía de audiencia, que se consignan en nuestra la Carta Magna, toda vez que se les estaría negando la posibilidad de que sus planteamientos fueren estudiados por el poder judicial.

Asimismo, se considera que con la propuesta de referencia también se afecta la posibilidad de impugnar leyes de carácter *heteroaplicativas*, esto es, aquéllas que obligan con motivo del primer acto de aplicación. Lo anterior, en virtud de que los gobernados tendrían que acudir al amparo considerando la ley como *autoaplicativa*, aunque no lo fuese, ya que en caso contrario quedarían sin defensa, al haberse interpuesto con anterioridad demandas de amparo por otros contribuyentes.

En ese sentido, las que dictaminan consideran que la propuesta en análisis, más que contribuir a que se gesten menos demandas, propicia que se deban interponer desde el momento en que entren en vigor, por lo que no se aprueba.

Efectos generales de los juicios de amparo y su retroactividad.

Como se expresó con antelación, en la Minuta en análisis se prevé que los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

En relación con el tema de generalidad del amparo, estas comisiones dictaminadoras perciben diversos problemas, en perjuicio de los contribuyentes, mismos que se desglosan a

continuación.

Existe incertidumbre y ambigüedad en la terminología utilizada en el texto de la propuesta al artículo 107 constitucional, toda vez que no indica cuántas demandas pueden implicar el concepto “de manera colectiva” a que alude, y tampoco los alcances de las nociones “importancia y trascendencia”, lo que se estima abre la posibilidad de originar un manejo arbitrario de dichos conceptos en los juicios de amparo, por parte de la autoridad encargada de aplicarlos.

Por otra parte, las que dictaminan consideran que si bien se pretende “beneficiar” a los gobernados al conferírle un alcance *erga omnes* a las resoluciones de amparo, lo más probable es que se les afecte, en virtud de que como se ha expuesto anteriormente, se requiere conseguir una mayoría calificada para obtener el amparo de la justicia federal y, por otro lado, se establece el efecto retroactivo de las sentencias publicadas en los términos de reforma constitucional en análisis, las cuales dejarán sin efecto aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas.

Con relación a este último punto, debe precisarse que si bien la propuesta expresamente establece que “La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere este inciso no tendrá efectos retroactivos”, también lo es que el Artículo Cuarto Transitorio de dicha reforma prevé: “Las sentencias así publicadas, dejarán sin efecto, en adelante, aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas.”

Así, puede observarse que si bien en el texto del artículo 107 constitucional se establece una prohibición expresa en relación a los efectos retroactivos de las sentencias de amparo, la disposición transitoria, con igual peso legal, ordena la aplicación retroactiva en relación con las sentencias dictadas previamente, sin acotar su ámbito temporal de aplicación.

Por otra parte, y bajo otra interpretación, puede desprenderse que el texto del artículo 107 constitucional propuesto, sea aplicable a las resoluciones favorables al contribuyente, en tanto que las sentencias favorables a la autoridad les sea aplicable la disposición transitoria, lo que se considera es contrario a la intención expresada en la propia exposición de motivos del dictamen correspondiente a la propuesta en análisis, que es el beneficiar al gobernado.

Aun más, la propuesta de texto del artículo 107 constitucional, al establecer que la declaración de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, implica que aunque el gobernado obtenga la protección de la justicia federal, no se le devolverán las sumas que se le hayan cobrado de manera indebida, lo que tampoco es en su beneficio, en virtud de que se le priva de los mismos aún y cuando se haya confirmado que los cobros se realizaron contrariando la Constitución. Esto es, el proyecto de reforma constitucional establece que la retroactividad sólo está prohibida en beneficio de los contribuyentes.

En conclusión, la pretensión de que las autoridades fiscales se vean relevadas de la obligación de acatar las ejecutorias de amparo, así como de que en los contribuyentes no puedan recibir las cantidades enteradas de manera indebida, destruye uno de los pilares fundamentales del juicio de amparo, consistente en que las cosas deben volver al estado que tenían antes de la violación constitucional.

Por otra parte, en el caso de que un contribuyente haya obtenido una sentencia favorable y con posterioridad se presente una determinación que decrete la constitucionalidad de la norma que impugnó, de conformidad con la disposición transitoria se aplicará la nueva resolución en su perjuicio, porque su sentencia previa quedaría insubsistente, ello derivado a que dicha disposición transitoria no establece un ámbito temporal claramente definido, violentando el principio de cosa juzgada. Cabe precisar, que un efecto adicional sería el que

se fincaran nuevos créditos fiscales, a los que se podrían añadirseles multas, recargos y actualizaciones.

Por todo lo expuesto, estas comisiones dictaminadoras acuerdan conveniente no aprobar las propuestas descritas.

Masividad de los juicios de amparo y el riesgo presupuestario.

Dentro de la exposición de motivos elaborada por la colegisladora en relación con la propuesta de reforma en análisis, se dice que actualmente “la justicia constitucional tributaria no beneficia a las mayorías, satura y sobrecarga los tribunales, pone en riesgo el presupuesto público en los tres niveles de gobierno y no es adecuada para atender la imposición masiva de juicios.”

Sobre el particular, estas comisiones dictaminadoras estiman que, si bien existe saturación en los tribunales derivado de una masividad en la interposición de juicios de amparo, lo cierto es que ello emana de quienes generan los actos de autoridad violatorios de garantías, más que de los gobernados que simplemente ejercen su derecho de legítima defensa, por lo que no se considera acertado que las autoridades fiscales se quejen porque los contribuyentes se defiendan en contra de actos que incidan directamente su patrimonio, toda vez que la equidad tributaria no consiste en que todos tributen y nadie pueda interponer un amparo, o que interponiéndolo nunca pueda ganarlo y, aún más, que ganándolo no le sean restituidas las cantidades enteradas de manera indebidas.

Por lo anterior, es que las que dictaminan no consideran que la argumentación de la existencia de una masividad en la interposición de juicio de amparo sea causa para restringir la posibilidad de defensa de los contribuyentes, ante los actos de la autoridad cuando ellos vulneren su patrimonio.

Aún ello, el pretender violentar los derechos de los contribuyentes, bajo el argumento de que se ponga en riesgo el presupuesto público, es una idea que incluso se contradice con lo manifestado en la propia exposición de motivos, al decir que sólo entre el 2% y 3% del total de contribuyentes promueven el amparo en contra de leyes fiscales y, no es sino una parte de dicho porcentaje, el que obtiene la protección de la justicia federal, puesto que con dicha aseveración, se desprende que entre el 87% ó 98% de los contribuyentes se les aplica el régimen impositivo de manera íntegra. Es por lo expuesto, que estas comisiones dictaminadoras no comparten el contenido de la propuesta en análisis.

En virtud de las razones expuestas en las consideraciones que anteceden, estas comisiones unidas concluyen que la minuta de referencia, es una propuesta que atenta flagrantemente los derechos fundamentales de los contribuyentes y, especialmente, de la naturaleza propia del juicio de amparo, por lo que la estiman como no viable y, por lo tanto, no se aprueba en su totalidad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, estas comisiones dictaminadoras que suscriben, se permiten someter a la aprobación de la Honorable Asamblea la siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura, en fecha 1° de abril de 2009.

SEGUNDO. Devuélvase el expediente a la Cámara de Diputados, de conformidad con lo previsto en el inciso d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en la Sala de Comisiones del Senado de la República en México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de abril del año dos mil diez.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

1. Apuntes de la Clase de Amparo, Dr. Roberto Terrazas Salgado, Semestre de Agosto-Diciembre de 2007.
2. Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Décimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
3. Barragán Barragán, José, *Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
4. Barragán, José et al, *Teoría de la Constitución*, México, 2ª Edición, Ed. Porrúa, 2005.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Cuadragésimo Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 2008.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Sexta Edición, Ed. Porrúa.
7. Carrasco Iriarte, Hugo, *Amparo en Materia Fiscal*, Ed. Oxford, Segunda Edición, México, 2009.
8. Castro, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1974.
9. Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Ed. Oxford, México, 2002.
10. de Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Vigésimo Sexta Edición, Ed. Porrúa. México.
11. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo 1, Publicidad y Ediciones, México, 1943.
12. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional, Los Efectos de las Sentencias Concesorias contra Leyes Tributarias*, Quinta Edición, Porrúa, Tomo I, México, 2006.

13. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, UNAM, México, 1993.
14. Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1997.
15. Góngora Pimentel, Genaro David, *La Lucha por el Amparo Fiscal*, México, Porrúa, 2007.
16. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa, 2002.
17. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa, 2002, Tomo VI.
18. Lira González, Andrés, *El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
19. Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1975.
20. Ojeda Bohorquez, Ricardo, *El Amparo contra normas con Efectos Generales*, Ed. Porrúa, México, 2001.
21. Reyes Corona, Oswaldo G, *Principios Rectores del Juicio de Amparo*, Tax Editores, México, 2005.
22. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
23. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano*, 1ª. Edición, México, 2008.
24. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 37ª Edición, Ed. Porrúa, 2005.
25. Terrazas Salgado, Rodolfo et al., Serrano Migallon, Fernando, Coord. *Estudios Jurídicos en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, México, Ed. Porrúa, 2004.
26. Tomas de Aquino, *Tratado de la Ley*, Octava Edición, Ed. Porrúa, México, 2004.
27. Vallarta, Ignacio, *Cuestiones Constitucionales*, México, Porrúa, Tomo II, 1975.
28. Vergara Tejada, José Moisés, *El Juicio de Amparo en Materia Fiscal*, Angel Editor, México 2005.

HEMEROGRÁFICAS

1. Arizpe Narro, Enrique, *La Primera Sentencia de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
2. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
3. Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Breve Catecismo sobre los Derechos Humanos*, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F., Año I, Tomo 1, Número 2, 1990.
4. Floris Margadant, Guillermo, “El Recurso de Fuerza en la Época Novohispana”, *Medio siglo de la revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México.
5. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, 1990.
6. Jurídica, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Julio 1975.
7. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Antecedentes Novohispanos del Juicio de Amparo”, *Historia del Amparo en México*, México, 1999.
8. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia del Amparo en México*, SCJN, México, 1999.

NORMATIVIDAD

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”.
4. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
5. Ius 2008, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ELECTRÓNICAS

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/drae/>
2. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, www.camaradediputados.gob.mx
3. Gaceta del Senado de la República, www.senado.gob.mx
4. Organización de la Naciones Unidas, www.un.org/es/
5. Organización de los Estados Americanos, www.oas.org/es/default.asp