



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

**LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y
LA INEFECTIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho

Presenta

José Alfredo Muñoz Delgado

Director de Tesis

Dr. Héctor Chávez Gutiérrez



Doctorado Interinstitucional en Derecho
Región Centro Occidente ANUIES

Morelia, Michoacán Febrero 2017

Índice

Resumen	6
Abstract	6
Introducción	8

Capítulo Primero

El Juicio de Amparo mexicano y los derechos fundamentales

I. Introducción	10
II. Surgimiento del juicio de amparo como Instrumento procesal de tutela de los derechos fundamentales	13
III. Evolución expansiva que le incorpora otras funciones procesales	14
IV. La complejidad actual del juicio de amparo en México	22
V. Trascendencia internacional del juicio de amparo	25
VI. El amparo habeas corpus	29
VII. El amparo contra leyes	30
VIII. Las reformas constitucionales y legales de 1988-1994	42
IX. La evolución legislativa del juicio de amparo desde 1995 hasta antes de la reforma constitucional de 2011 y el Proyecto de ley de amparo de la suprema corte	49
X. La teoría constitucional de la suprema corte y la defensa de los derechos fundamentales	59
XI. El futuro: Un nuevo juicio de amparo	62
XII. Algunas conclusiones provisionales	70

Capítulo Segundo

Estructura procesal del Juicio de Amparo

I. Introducción	76
II. Nota histórica sobre el amparo	77
1. Antecedentes y origen	77
2. Evolución del juicio de amparo	78
3. La reglamentación del juicio de amparo a lo largo de la historia	79
4. La reglamentación del juicio de amparo en la nueva ley	79
5. Conclusiones sobre la evolución legislativa del amparo	79

III. Objeto y fin del juicio de amparo.....	85
IV. Principios que rigen al juicio de amparo.....	87
1. El principio de efectividad.....	89
2. El principio de instancia de parte agraviada.....	90
3. El principio de agravio personal y directo y “la especial situación del quejoso frente al orden jurídico” para la procedencia de la acción constitucional de amparo.....	91
4. El Principio de prosecución judicial.....	95
5. El principio de relatividad de la sentencia y los matices derivados de la declaración general de inconstitucionalidad.....	96
6. El principio de definitividad del acto reclamado.....	100
7. El principio de estricto derecho y la suplencia de la queja.....	103
V. Las partes en el juicio de amparo.....	105
1. El quejoso.....	107
A. La dicotomía entre el interés jurídico y el interés legítimo en relación con el quejoso como parte en el juicio de amparo.....	108
B. El amparo colectivo en la nueva ley.....	111
2. La autoridad responsable.....	112
A. El amparo contra actos de particulares.....	115
3. El tercero interesado.....	117
4. El ministerio público de la Federación.....	119
VI. Improcedencia y Sobreseimiento.....	120
1. La improcedencia en el juicio de amparo.....	120
2. El sobreseimiento como figura procesal en el amparo.....	122
VII. La sentencia en el juicio de amparo.....	124
1. Los requisitos de la sentencia en general.....	124
2. La sentencia de amparo en lo particular.....	126
VIII. Una conclusión preliminar sobre la hipótesis de trabajo.....	128

Capítulo Tercero

La Justicia Constitucional en las entidades federativas

I. La Teoría General del Control de Constitucionalidad.....	130
A. Los sistemas de control constitucional.....	132
B. Una noción sobre los tribunales constitucionales.....	134
II. Los sistemas de justicia constitucional en las entidades federativas.....	135
III. Referencia procesal a los instrumentos Concretos de la justicia constitucional en cada Entidad Federativa.....	139

A. La justicia constitucional en Veracruz	140
1) Referencia a los instrumentos de la justicia constitucional veracruzana	141
a) El juicio de protección de los derechos humanos.....	141
b) El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público	142
c) La controversia constitucional	143
d) La acción de inconstitucionalidad.....	143
e) Acción por omisión legislativa.....	144
f) La cuestión de inconstitucionalidad	144
2) Órgano de control: el tribunal constitucional veracruzano	145
B. La justicia constitucional en Tlaxcala.....	145
1) Los mecanismos de control en Tlaxcala.....	146
a) El juicio de protección constitucional.	146
b) El juicio de competencia constitucional.....	147
c) La acción de inconstitucionalidad	148
d) La acción por omisión legislativa.....	149
e) La cuestión de inconstitucionalidad.....	149
2) El tribunal constitucional local.....	149
C. La justicia constitucional en el Estado de México.....	150
1) Los instrumentos de control.....	150
a) La controversia constitucional	151
b) La acción abstracta de inconstitucionalidad.	151
2) El tribunal constitucional del Estado de México	152
D. La justicia constitucional en Campeche	152
1) Los instrumentos de control.....	153
a) El juicio de controversia constitucional	153
2) El tribunal constitucional en Campeche	154
E. El derecho procesal constitucional local en Chiapas	155
1) Las garantías de la constitución de Chiapas	155
a) La controversia constitucional	155
b) La acción de inconstitucionalidad.....	157
c) La acción por omisión legislativa.....	158
2) El tribunal constitucional en Chiapas	160
F. La justicia constitucional en Coahuila.....	160
1) Los medios de control constitucional.....	161
a) El control difuso de constitucionalidad en Coahuila.....	161
b) La cuestión de inconstitucionalidad	161

c) Las acciones de inconstitucionalidad	162
d) Las controversias constitucionales.....	163
2) El tribunal constitucional de Coahuila.....	164
G. El derecho procesal constitucional local en Guanajuato.....	164
1) Los medios de control constitucional.....	164
a) Las controversias legales.....	164
b) Las acciones de inconstitucionalidad.....	166
2) El tribunal constitucional de Guanajuato	167
H. La justicia constitucional en Nayarit	167
1. Los medios de control.....	167
a) Las controversias constitucionales	167
b) Las acciones de inconstitucionalidad.....	168
c) Las acciones de inconstitucionalidad por omisión.....	170
d) La cuestión de constitucionalidad.....	170
e) El juicio de amparo local	171
2) El tribunal constitucional local.....	173
I) El derecho procesal constitucional de Oaxaca.....	173
1) Los medios de control constitucional en Oaxaca	173
a) Controversias constitucionales	173
b) Las acciones de inconstitucionalidad.....	175
c) La cuestión de constitucionalidad	176
d) El control previo de constitucionalidad	177
e) El juicio de amparo local	178
2) El tribunal constitucional de Oaxaca.....	179
J) La justicia constitucional de Querétaro	179
1) Los medios de control constitucional.....	179
2) El tribunal constitucional de Querétaro.....	181
K) La justicia constitucional en Sinaloa.....	181
1) El medio de control.....	181
2) El tribunal constitucional.....	183

Capítulo Cuarto

El Juicio de Amparo y el Acceso a la Tutela Judicial Efectiva

I. El juicio de amparo: entre el polvo y las estrellas	184
II. Una federación de instrumentos procesales.....	192
III. El derecho a la tutela judicial efectiva y sus implicaciones.....	194
IV. El juicio de amparo y la tutela judicial efectiva.....	200

Capítulo Quinto
Conclusiones
Consideraciones Conclusivas

I. Sobre el papel de la judicatura y el Estado Constitucional.....	206
II. Los derechos fundamentales y la constitución.....	210
III. El control de convencionalidad como forma de Optimización de los derechos humanos.....	212
IV. El «Antropocentrismo Constitucional»: la reforma en derechos humanos	216
V. En pos de la eficacia: un «nuevo» juicio de amparo.....	219
VI. Conclusiones de la tesis	223
 Bibliografía.....	 229

Resumen:

En la presente tesis desarrollo la hipótesis general de que en el Estado Constitucional existe una vinculación fuerte con la garantía y vigencia de los derechos fundamentales ya sea a través de una serie de garantías primarias proporcionadas por los elementos de la técnica jurídica que caracterizan al constitucionalismo moderno tales como la supremacía y la rigidez de la constitución; así como por un amplio elenco de garantías secundarias que reaccionan ante la ineficacia de las primeras y que están caracterizadas por ser mecanismos de naturaleza procesal que tienen a salvaguardar la regularidad constitucional. Así, el primer capítulo de la tesis está escrito en la forma de una breve descripción de las implicaciones que el Derecho Procesal Constitucional tiene en la actualidad. Por otro lado, en los capítulos que restan se ocupan de hacer un estudio pormenorizado del juicio de amparo en su doble faceta de mecanismo de tutela de la constitucionalidad y como medio de protección de los derechos fundamentales de los gobernados, tanto en el nivel federal como en el ámbito de la justicia constitucional local. Para ello se estudian las diversas funciones que cumple el amparo, de acuerdo con su regulación constitucional; y en el campo de las entidades federativas se analiza la configuración que las leyes y constituciones de los estados han previsto para esta institución procesal en conjunción con otros mecanismos de tutela de la regularidad constitucional como lo son las controversias constitucionales locales y los recursos en contra de las omisiones legislativas previstas en diversas entidades federativas. Finalmente, la tesis se ocupa de realizar una proyección sobre las expectativas del juicio de amparo para volverlo una institución eficaz, pues el recorrido anterior nos deja la conclusión de que se trata de un medio de protección extraordinariamente técnico y complejo, que no es acorde a su finalidad eminentemente protectora de los derechos de las personas.

Palabras Clave:

Juicio de Amparo, Tutela Jurídica Efectiva, Garantía Constitucional, Justicia Constitucional, Derecho Procesal Constitucional.

Abstract:

In this thesis I develop the general hypothesis that in the Constitutional State there is a strong link with the guarantee and validity of fundamental rights either through a series of primary guarantees provided by the elements of legal technique that characterize modern constitutionalism Such as the supremacy and rigidity of the constitution; As well as a wide range of secondary guarantees that react to the inefficiency of the former and are characterized by procedural mechanisms that have to safeguard constitutional regularity. Thus, the first chapter of the thesis is written in the form of a brief description of the implications that Constitutional Procedural Law currently has. On the other hand, the remaining chapters deal with a detailed study of the amparo trial in its double facet of

constitutional protection mechanism and as a means of protecting the fundamental rights of the governed, both at the federal level and In the field of local constitutional justice. For this purpose, the various functions of the amparo are studied, in accordance with its constitutional regulation; And in the field of the federative entities it analyzes the configuration that the laws and constitutions of the states have foreseen for this procedural institution in conjunction with other mechanisms of tutelage of the constitutional regularity as they are the constitutional controversies local and the appeals against The legislative omissions anticipated in several federative entities. Finally, the thesis is concerned with making a projection on the expectations of the amparo trial to make it an effective institution, since the previous course leaves us the conclusion that it is an extraordinarily technical and complex means of protection, which is not according to Its eminently protective aim of the rights of the people.

Keywords:

Amparo Trial, Effective Legal Guardianship, Constitutional Guarantee, Constitutional Justice, Constitutional Procedural Law.

Introducción

¿Cómo debe empezar la introducción de un trabajo de investigación jurídica? La respuesta, es complicada porque generalmente a los tratados jurídicos los precede la fama de su autor, por eso un libro de Planiol, Calamandrei o Burgoa no necesita presentación; pero si la tiene, el problema cambia de residencia, pues acaso la forma más común de acometer esta tarea sea con los términos sacramentales con que suelen realizarse estos escritos que sirven de preludeo a las obras jurídicas, los cuales aunque –en la mayoría de los casos– están escritos con verdadera poesía jurídica, son inexorablemente preteridos por sus lectores, ya que, por regla general, nadie lee los prólogos, como dice Guillermo Floris Margadant en un prólogo, precisamente.

Quiere la fortuna de las reglas de la investigación, que lo primero con lo que se encuentra el lector, sea precisamente lo último que el autor escribe. Por ello en esta presentación trataré de ser lo más esquemático posible. En ella abordare sólo dos cuestiones: primero, la relevancia del tema de investigación; y, en segundo sitio, una descripción de la estructura de la tesis.

En principio la relevancia actual del juicio de amparo es incontrastable porque definitivamente la reforma constitucional que modificó su régimen procesal aunado a las modificaciones sustantivas derivadas de los cambios en materia de derechos humanos, trajeron consigo profundas transformaciones al paradigma jurídico-constitucional mexicano. Pero no solo eso, sino que ahora los operadores jurídicos y los académicos debemos explicarnos en qué consisten las principales modificaciones y cómo operar con estos nuevos materiales. Sobre este tema gira la hipótesis central de esta investigación: sobre la eficacia del juicio de amparo; y en caso de que éste no sea eficaz, trataré de identificar cuáles son las causas de su ineficacia y las cuestiones que deben emprenderse para erradicar estos defectos., a partir de una análisis histórico descriptivo.

Para ello la tesis se divide en cinco capítulos: El primero se refiere al nexo que existe entre los derechos fundamentales y el juicio de amparo, que describe como una relación entre la forma y la materia o entre la sustancia de los derechos y la manera de hacerlos efectivos. Dicho en palabras más modernas: se trata de evaluar el nexo entre derechos y garantías, en el lenguaje de Kelsen y Ferrajoli.

El segundo se refiere a las cuestiones procesales del juicio de amparo, en esta parte nos referimos precisamente al problema de la eficacia de esta garantía constitucional y por ello proponemos que un nuevo principio debe ser la eficacia de la acción de amparo y la sentencia constitucional. Cuando el lector llegue a este capítulo, habrá entrado de lleno al problema central de esta tesis.

El tercer capítulo explora el problema de la justicia constitucional en las entidades federativas, como un medio de completar el sistema central de defensa de la constitución y de maximizar la eficacia de los derechos fundamentales. El cuarto capítulo es de carácter propositivo en la medida en que profundiza la línea de estudio plateada en el apartado tres, relativo ahora al nexo entre el juicio de amparo y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente expongo las conclusiones sobre el recorrido previo en relación con el juicio de amparo y la tutela de los derechos fundamentales.

Antes de entrar en materia, quiero agradecer a mi tutor de tesis, y al Dr. Pedro Antonio Enríquez Soto, que sin sus orientaciones la conclusión de este proyecto no hubiese sido posible. También quiero agradecer a mis compañeros en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, a mis alumnos y a mis compañeros del doctorado, con quienes he discutido y madurado gran parte de las ideas que expongo en esta investigación. A todos ellos, muchas gracias.

José Alfredo MUÑOZ DELGADO

Ciudad Universitaria, Aguascalientes, septiembre de 2015

CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo consiste en destacar cuáles son los aspectos que conserva el juicio de amparo mexicano como institución protectora de los derechos fundamentales, los que han resultado afectados y, en ocasiones menoscabados por su combinación con otros instrumentos cuyo propósito es dirimir y resolver conflictos sobre problemas de legalidad secundaria, por lo que puede afirmarse sin exageración que lo que se ha ganado en extensión, se ha perdido en profundidad.

El vocablo amparo, en México está asociado con los derechos fundamentales, es un vocablo de origen hispánico, castizo, evocador y legendario, a decir de Felipe Tena Ramírez¹, además éste fue el propósito con el cual se concibió desde su nacimiento en la Constitución yucateca de 1841, en el Acta de Reformas (a la Constitución de 1824) de 1847, y consolidado en la constitución federal de 1857².

Si nos remontamos a los inicios de esta denominación, indudablemente de raigambre hispánico, podemos señalar que en el derecho de Castilla³, que fue el aplicable a las colonias españolas en América ya sea directamente o por medio

1 *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa 2010, pág. 492, nota a pie de página número 7 in fine.

2 Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pág. 45.

3 En este sentido son sumamente esclarecedoras las ideas de Fuentes, Carlos, *El espejo enterrado*, México, Alfaguara, 2011, pp. 236-250.

de las llamadas Leyes de Indias⁴, el interdicto de amparo significó un procedimiento que se planteaba ante los Virreyes o Capitanes Generales, los primeros como presidentes de las audiencias judiciales, para proteger la posesión no sólo de inmuebles sino también de derechos personales como lo han demostrado las investigaciones históricas, en el antiguo Virreinato de la Nueva Granada (ahora Colombia y Venezuela), en España, José María Ots Capdequí⁵; y en México, Andrés Lira González⁶, o bien proveniente del juicio sumarísimo de amparo a decir de José Luis Soberanes⁷.

Alfonso Noriega Cantú⁸, desde 1929, años por los cuales redactaba su tesis profesional, según cuenta en el prólogo al libro de Andrés Lira, *“El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano”*, hacía derivar del amparo colonial nuestra institución de amparo, sosteniendo así su origen nacional y que fue como obtuvo su peculiar fisonomía y favoreció su arraigo en México. Tesis que tuvo que esperar su confirmación, debido a que habiendo consultado a su maestro Narciso Bassols, sus intenciones de seguir la peregrinación del vocablo amparo, le señaló que eso era simplemente un interés femenino de curiosidad, por lo que acudió a otro de sus maestros ahora a Emilio Rabasa, quien le indicó que tal como lo había expresado en sus obras el vocablo amparo carecía de interés porque se utilizaba en el sentido natural del verbo “amparar” sin tener ninguna otra implicación.

Otro argumento está en el fuero de esa denominación, entre los fueros aragoneses, que tuvieron influencia emotiva e intelectual entre los juristas latinoamericanos recién independizados de España, también significó, como lo ha comprobado Víctor Fairén Guillén, especialmente el llamado de “manifestación” (similar al habeas corpus), para la protección de los derechos de las personas⁹.

4 Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 18ª edición (6ª reimp.), México, Esfinge, 2007, págs. 37-48.

5 *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. España, Editorial Aguilar 1968.

6 *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica 1972.

7 *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX*. México, UNAM 1992, págs. 122-128.

8 Andrés Lira González. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica 1972, pág. IX ss.

9 Fairén Guillén, Víctor, *Teoría general del derecho procesal*, México, UNAM, 1992, pág. 347.

Esta concepción del derecho de amparo como instrumento sencillo y breve para la tutela de los derechos humanos ha tenido una gran repercusión en numerosos países latinoamericanos que, por influencia de la institución mexicana, también la han introducido de manera paulatina con esa denominación, que es la que predomina, o bien con algunas semejantes, y algo similar ocurrió con varias declaraciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, debido a la participación de las delegaciones mexicanas¹⁰.

En México, no obstante que en el lenguaje tradicional de la legislación, la jurisprudencia y de la doctrina, se mantiene esa imagen histórica del juicio de amparo como instrumento para la tutela de los derechos fundamentales, durante mucho tiempo con la denominación anacrónica de “garantías individuales y sociales”¹¹, la realidad es diversa ya que después de una evolución que debe considerarse irreversible, con independencia de su calificación positiva o negativa, se ha transformado en una institución sumamente compleja, que además de la protección de los propios derechos fundamentales, también tutela prácticamente todo el ordenamiento jurídico nacional, desde las más elevadas disposiciones, de la carta federal hasta los más modestos preceptos de un reglamento municipal¹².

El juicio de amparo mexicano es en la actualidad el medio de impugnación de última instancia de una gran parte de los procesos y procedimientos administrativos y judiciales de todo el país con algunas excepciones y por ello está formado, como lo señalaré más adelante por varios instrumentos procesales, que están vinculados por reglas comunes, pero no obstante su denominación unitaria, no pueden confundirse ya que conservan características peculiares.

10 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Santiago de Querétaro, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2002, pág. 23.

11 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2009, pág. 284.

12 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2003, págs. 832-834.

II. SURGIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO PROCESAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Es bien conocido y se ha demostrado de manera clara, que los creadores del Juicio de amparo mexicano, en sus tres etapas recordadas anteriormente, la Constitución yucateca de 1841 debida a la inspiración de Manuel Crecencio Rejón; el documento denominado “Acta de Reformas” (a la Constitución federal de 1824), cuyas bases fueron elaboradas por Mariano Otero en 1847, y los artículos 101 y 102 de la Carta Federal de 1857, que consagraron definitivamente la institución pretendieron establecer en nuestro ordenamiento el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes que aplicaban los jueces de los Estados Unidos, en especial, de acuerdo con la descripción realizada en la obra clásica de Alexis de Tocqueville: “*La democracia en América*”¹³

El modelo estadounidense se mezcló y combinó con otras influencias externas, como la tradición española de las declaraciones de derechos de origen francés, para establecer una institución que si bien conservó aspectos del modelo angloamericano, es decir, facultad de los jueces de conocer y decidir en casos concretos sobre los problemas de la constitucionalidad de las leyes aplicables en dichos procesos, se reguló por medio de un procedimiento específico (ya que en el sistema norteamericano estas cuestiones se plantean en diversos procedimientos ordinarios), en el cual, el objetivo esencial fue la protección de las entonces “garantías individuales”, es decir los derechos fundamentales clásicos, contra actos y leyes de cualquier autoridad¹⁴.

En síntesis se produjo el trasplante de una institución angloamericana en una tradición jurídica romanística, que dio por resultado un producto híbrido y peculiar.

Los creadores del amparo concibieron a la institución como protectora de los derechos consagrados constitucionalmente como fundamentales, para ellos el propósito esencial del amparo era la tutela de esos derechos frente a actos concretos o a disposiciones legislativas, y a partir de la Constitución federal de 1857, también se le dio la función de proteger el ámbito de competencia de la

13 Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pág. 231.

14 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pág. 37-74.

Federación y de los Estados, pero siempre por conducto de la afectación de las “garantías individuales”¹⁵.

Fueron factores de carácter social, jurídico e inclusive cultural los que propiciaron se desdibujara la idea original del juicio de amparo, de manera que se le incorporaron de manera paulatina otros instrumentos procesales, esencialmente el recurso de casación¹⁶, bajo el disfraz de la afectación de un derecho constitucional, de manera que a partir de esa finalidad primaria se transformó en una institución muy compleja, con objetivos muy diversos y apartados de su origen, no obstante lo cual, como mencionamos anteriormente, se mantiene en la legislación, en la jurisprudencia e inclusive en un sector muy importante de la doctrina, la ficción de que todavía subsiste y opaca la idea original.

Si pasamos revista a las diversas leyes de amparo, la jurisprudencia de los tribunales federales y a varios tratadistas, observamos que persiste una imagen histórica de nuestro derecho de amparo alejado de la realidad actual, y todavía se escuchan y se leen expresiones que califican, al propio amparo como “juicio constitucional” o “juicio de garantías”. Lo cierto es quedan algunos sectores que todavía protegen directamente los derechos fundamentales, pero se han oscurecido con el enorme desarrollo del llamado “control de legalidad”¹⁷.

III. EVOLUCIÓN EXPANSIVA QUE LE INCORPORA OTRAS FUNCIONES PROCESALES

La doctrina ha puesto de relieve que no fue casual el reconocimiento por parte de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la segunda mitad del siglo anterior, la incorrecta interpretación que se hizo del artículo 14 de la Constitución federal de 1857, en el sentido de que cuando un juez de cualquier jerarquía, en la esfera federal o de carácter local aplicara “inexactamente” (es decir, indebidamente), un precepto legal secundario en un proceso concreto, por ese hecho infringía dicho precepto constitucional y por lo tanto violaba una “garantía individual”, lo que determinó que la propia Suprema Corte llegara a

15 Couto, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1957, págs. 23-45.

16 Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 1ª edición, México, Oxford University Press, 2007, pág. 53.

17 Para analizar las razones que sustentaron el cambio de postura véase la obra de Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pág. 278.

concretar por conducto del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, todas las sentencias de todos los jueces y tribunales del país, lo que indudablemente era contrario al modelo de revisión judicial estadounidense¹⁸.

De acuerdo con el sistema norteamericano que han seguido varios ordenamientos latinoamericanos de carácter federal como los de Argentina y Brasil¹⁹, sólo es posible llevar un asunto iniciado ante un juez local ante los tribunales federales, y en última instancia ante la Corte Suprema respectiva, cuando se plantea una contradicción entre la carta federal y la ley local aplicable, lo que se ha calificado como la “cuestión federal”, ya que los propios jueces locales están obligados a preferir la Constitución federal a cualquier disposición en contrario en los ordenamientos de las entidades federativas. Este es el sentido del artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos, que se tradujo casi literalmente en el artículo 126 de la carta de 1857 (equivalente al artículo 133 de la ley fundamental vigente)²⁰, pero los jueces locales mexicanos no sólo no han desaplicado las disposiciones de sus entidades federativas contrarias a la carta federal sino que, a la inversa, los tribunales federales y en virtud de la llamada “revisión de oficio”, la Suprema Corte de Justicia, admitieron la impugnación de las resoluciones de los propios jueces de carácter local por medio del juicio de amparo, aun cuando no se presentara un problema de constitucionalidad, sino de simple legalidad²¹.

No obstante que el juicio de amparo se estableció de manera definitiva, según se ha dicho, en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857²², y la primera Ley de Amparo se expidió en el año de 1861, fue escasa la aplicación de la institución en virtud de la guerra civil de tres años que se inició a fines del propio año de 1857, y después debido a la intervención francesa y al Segundo Imperio, de manera que realmente se normalizó en orden constitucional con el triunfo definitivo y restablecimiento de la República en el año de 1867.

18 El tema de la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la ley y la tesis de Vallarta sobre la improcedencia del amparo en esta materia, pueden verse en la obra de Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 40ª edición, México, Porrúa, 2009, pág. 428 y siguientes.

19 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 37.

20 Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Librería de Charles Bouret, 1906, p 11.

21 Bustillos Ceja, Julio Gabriel, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, 2007, pág. 38.

22 Coronado, Mariano, op. cit., págs. 196-204.

Está restringida aplicación del juicio de amparo se advirtió desde el comienzo esa tendencia de los abogados mexicanos de pretender llevar todos los asuntos judiciales del país ante los tribunales federales y, en un último grado, ante la Suprema Corte de justicia por lo que después de un apasionado debate en el Congreso federal (entonces unicameral), la segunda Ley de Amparo, promulgada el 20 de enero de 1869, prohibió en su artículo 89, de manera expresa y tajante en juicio de amparo en asuntos judiciales²³.

A pesar de esta prohibición, la Suprema Corte de justicia declaró de manera implícita la inconstitucionalidad de dicho precepto muy poco tiempo después de la entrada en vigor de la Ley de 1869, en virtud de la escueta resolución dictada por un sector, mayoritario de los magistrados de la Suprema Corte de justicia el 23 de abril de ese mismo año, que revoco el auto dictado por el juez de distrito en el estado de Sinaloa el 27 de marzo anterior, en el que dicho juez deshecho la demanda de amparo interpuesta por el licenciado Miguel Vega contra una providencia del Tribunal Superior de la referida entidad federativa que lo había suspendido en el ejercicio de la profesión de abogado. El deshechamiento lo apoyo dicho juez federal en la prohibición del artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869²⁴.

La resolución del más alto tribunal de la República; que no estaba fundamentada, provocó una fuerte fricción con el Congreso federal ya que inclusive se pretendió iniciar un juicio político contra los magistrados de la Suprema Corte que habían aprobado dicho fallo. En el informe que la Corte envió al Congreso, se expresó claramente que la decisión controvertida se había apoyado, aun cuando no se expresara en la misma, en el criterio de que el mencionado artículo 8° de la Ley de Amparo era notoriamente inconstitucional, en virtud de que se desconocía lo dispuesto por los artículos 101 y 102 en la carta federal que establecían la procedencia del juicio de amparo contra todo acto o ley de cualquier autoridad que infringiesen las “garantías individuales”, por lo que no podían quedar excluidas las decisiones judiciales.

La doctrina considera que el asunto de Miguel Vega inició una nueva etapa del juicio de amparo, al que se incorporó, en virtud de la interpretación del artículo 14 de la carta federal de 1857, el control de la legalidad de las decisiones

23 Bustillos Ceja, Julio Gabriel, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, IIJ/UNAM, 2010, págs. 13-68; especialmente es recomendable el estudio que se hace en el primer capítulo de esta obra.

24 Una síntesis del caso puede verse en la obra de Bustillos Ceja, Julio Gabriel, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, op. cit., pág. 51 y siguientes.

judiciales de todos los jueces y tribunales de todo el país, y por ello esta institución, además de su función primera y esencial de tutelar los derechos individuales consagrados constitucionalmente (entonces “garantías individuales” o “derechos fundamentales”), se acrecentó con su especie de *casación nacional*, de tipo francés, en virtud de que la concesión del amparo en cuanto al fondo implicaba el reenvío al juez o tribunal de la causa para que dictara un nuevo fallo en sustitución del anunciado por la Suprema Corte de justicia, a la cual llegaban todos los asuntos judiciales, puesto que los fallos de primer grado de los jueces de distrito eran revisados de oficio por el más alto tribunal del país²⁵.

Durante el siglo XIX y la primera década del XX, se planteó una controversia en la doctrina mexicana sobre la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales cuando en las mismas no existía una cuestión de inconstitucionalidad en sentido estricto, pero la jurisprudencia y posteriormente también la legislación (ley de amparo de 1882 y los códigos de procedimientos civiles federales de 1887 y 1908 que regularon la materia), reconocieron la admisibilidad del juicio de amparo contra resoluciones judiciales por indebida o “inexacta” aplicación de las disposiciones legales ordinarias.

Debemos recordar la confusa redacción del citado artículo 14 de la carta federal de 1857, que apoyo la interpretación forzada que disfrazó de constitucional una cuestión de ilegalidad: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. *Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley*”. Emilio Rabasa, en sus libros ya clásicos “*El artículo 14*” y “*El juicio constitucional*”²⁶ ambos aparecidos en los primeros años de este siglo, demostró con toda claridad que el espíritu de dicho precepto, no obstante su deficiente texto, sólo pretendió establecer el principio del debido proceso.

Se presentó entonces una curiosa situación, ya que los códigos locales de procedimientos civiles y penales expedidos por las entidades federativas (y, no solo así los de carácter federal, ya que esta institución se creó en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897 y se suprimió en el de 1908), establecieron el recurso de casación inspirado en el modelo de las leyes de enjuiciamiento civil españolas de 1855 y 1881, con la modalidad de que no existía

25 Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, pág. 291.

26 Rabasa Estebanell, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 5ª edición, México, Porrúa, 1993, pág. 153.

reenvío en cuanto a la sentencia de fondo.²⁷ A su vez, el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, como hemos dicho, se había transformado en una casación, pero de tipo francés, es decir con reenvío en cuanto al fondo, lo que alargaba innecesariamente los procesos, por la acumulación de los recursos de casación, uno local y el federal, por medio del juicio de amparo²⁸.

Por otra parte, no existía en estricto sentido un proceso de lo contencioso administrativo (no obstante los intentos infructuosos de crear un Consejo de Estado de tipo francés en 1853 y 1865), puesto que sólo unos actos y resoluciones de naturaleza administrativa, se impugnaban ante los tribunales ordinarios. Por este motivo en ese periodo se le agregó a nuestro juicio de amparo una función de contencioso administrativo, respecto de los actos y resoluciones administrativos, muy numerosos, que no podrían combatirse ante los tribunales ordinarios, de manera que se planteaban ante los jueces federales por conducto del propio juicio de amparo, aun y cuando los mismos no aplicaran una violación directa de un precepto constitucional²⁹, es decir, de una “garantía individual”.

Para lograr la procedencia del amparo contra actos y resoluciones administrativos que sólo implicaban una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, se acudió al artículo 16 situado en el capítulo de las “garantías individuales”, de la propia Constitución anterior de 1857, que en su parte conducente disponía (en forma similar al actual del mismo número): “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa *legal* del procedimiento (...)”. Se consideró que cada vez que una autoridad administrativa no fundaba y motivaba legalmente su proveído, violaba al citado precepto, por lo que a partir de entonces, cada vez que se impugnaban actos y resoluciones judiciales y administrativos por vicios de legalidad, se invocan, de manera artificiosa y forzada, los citados artículos 14 y 16 constitucionales, y se continúa haciéndolo, debido a la similitud de dichos preceptos actuales con los anteriores.

27 Bustillos Ceja, Julio Gabriel, “Surgimiento y decadencia de la casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Jurisprudencia*, número 3, enero-junio, 2004.

28 Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho de amparo*, *op. cit.*, pág. 43.

29 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, *op. cit.*, pág. 834.

En conclusión, a partir del referido fallo de Miguel Vega pronunciado en abril de 1869, se añadieron al juicio de amparo, primero en la jurisprudencia y posteriormente en la legislación con el apoyo de un sector importante de la doctrina, además de su función histórica de protector de los derechos individuales consagrados constitucionalmente contra las leyes y actos de cualquier autoridad, también el control de la legalidad de las resoluciones judiciales y de los actos y decisiones de carácter administrativo, por lo que se incrementó la competencia de los tribunales federales y en último grado de la Suprema Corte de justicia, con los recursos de casación y del contencioso administrativo³⁰.

El propio Emilio Rabasa hizo notar con gran agudeza que el juicio de amparo contra resoluciones judiciales por violaciones de simple legalidad, implicaba la concentración en la Suprema Corte de Justicia, además de su función esencial de intérprete de las normas constitucionales, la de un tribunal de casación federal (y agregaría también, las atribuciones de un órgano de lo contencioso-administrativo), lo que implicaba la concentración de todos los asuntos judiciales del país y un sector importante de los administrativos, en el más alto tribunal, y señaló que esto implicaba una “tarea imposible”, como ha demostrado serlo³¹.

En el Constituyente de Querétaro que elaboró la carta fundamental de 1917, promulgada el 5 de febrero de 1917, se volvió a plantear nuevamente la discusión entre los partidarios de la pureza constitucional del amparo, con supresión de control de legalidad y los que consideraban que era necesario conservar este último. En la Exposición de Motivos del proyecto de Constitución presentado ante el citado Congreso por el general Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo Federal, se hizo una severa crítica a la centralización provocada por la interposición del *juicio* de amparo contra las resoluciones judiciales, que afectaba la autonomía judicial de las entidades federativas. Sin embargo, no se pretendió corregir esta situación acerbamente censurada por Emilio Rabasa, sino que, por el contrario, se consideró indispensable, como un remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales, conserva el propio amparo contra las citadas resoluciones

30 Actualmente el amparo es una institución jurídica tan compleja que dada su amplitud de tutela ha llegado a configurar una “federación de instrumentos procesales, como lo ha denominado Fix Zamudio, Héctor, en su *Introducción al derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, pág. 45.

31 Rabasa Estebanell, Emilio, *op. cit.*, pág. 98.

judiciales. De acuerdo con un pasaje muy conocido de la citada Exposición de Motivos:

El pueblo está ya tan acostumbrado a los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en la bases que se proponen para su reglamentación.

Se aprobaron los artículos 103 y 107 de la constitución federal para regular el juicio de amparo, el primero casi idéntico al 101 de la carta anterior, pero el segundo tiene un carácter prácticamente reglamentario, ya que estableció minuciosamente las bases de la institución procesal, con el objeto de precisar su alcance y efectos, pero con las mismas características de la competencia ampliada, de manera que además de la protección de los derechos humanos, que incluye a partir de entonces los de carácter social (elevados por primera vez al texto fundamental), conservó las funciones de recurso de casación y proceso de lo contencioso administrativo, que se le habían agregado anteriormente, según se ha dicho³².

Los nuevos artículos 14 y 16 de la carta de 1917 reconocieron de manera expresa el llamado control de legalidad por medio del juicio de amparo, y las dos leyes expedidas durante la vigencia de esta carta federal, es decir los ordenamientos de amparo de 1919 y 1936, esta última con numerosas reformas, regularon de manera muy extensa todos estos instrumentos procesales bajo la denominación unitaria del propio juicio de amparo.

No obstante que el citado artículo 107 de la carta fundamental de 1917 trató de simplificar la tramitación del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, por medio de un procedimiento de una sola instancia, en un principio de manera inmediata ante la Suprema Corte de justicia (y se dejó el procedimiento de dos grados para la impugnación de las leyes inconstitucionales, así como de los actos y resoluciones administrativos), de cualquier manera no se pudo evitar un enorme rezago, especialmente en cuanto a los amparos judiciales ante la propia

32 Para una confrontación se puede revisar el anexo del libro de Coronado, Mariano, *op. cit.*, pág. 198.

Suprema Corte. Por otra parte se suprimió el recurso de casación ante los tribunales de carácter local.

La imposible tarea de la Corte que había señalado Emilio Rabasa, volvió a presentarse y por ello fueron necesarias reformas sucesivas, casi todas ellas dirigidas para aliviar el enorme peso que recaía sobre el más alto tribunal del país. En reformas constitucionales de 1928 y 1934, se dividió la Corte en cuatro salas para conocer en materia del amparo, y en 1951 se introdujeron los tribunales colegiados de circuito, integrados por tres jueces federales, para colaborar con la propia Suprema Corte en el conocimiento del juicio de amparo. En 1968 una nueva reforma constitucional y legal descargó aún más a la Corte y traslado un gran número de juicios de amparo a los tribunales colegiados, los que aumentaron paulatinamente su número, de cinco que se introdujeron en 1951 hasta setenta que existen en la actualidad, con la tendencia de incrementarlos³³.

Finalmente, en el año de 1962 se introdujo un nuevo sector en el juicio de amparo, separándolo del contencioso-administrativo, que se ha calificado como amparo *social agrario*³⁴, ya que tiene por objeto establecer ventajas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir, de ejidatarios y comuneros y sus respectivas comunidades, debido a que dichos campesinos carecen por regla general de asesoramiento jurídico y por ello requieren de una protección especial para no quedar en situación de inferioridad respecto de la autoridades agrarias y los propietarios agrícolas. Estas prerrogativas que incluyen la obligación del juez del amparo para suplir y corregir deficiencias y errores de los propios campesinos, inclusive en materia probatoria, primero se incorporaron a diversos preceptos de la Ley de Amparo, pero en junio de 1976 se concentraron en un segundo libro que antes no existía, denominado “del amparo en materia agraria”³⁵.

33 Para una historia del rezago en el amparo y las sucesivas reformas, así como un interesantísimo anexo estadístico sobre el tema, véase por todos a Bustillos Ceja, Julio Gabriel, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, op. cit., sin que sea necesario referir una parte en especial.

34 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pág. 950 y siguientes del último capítulo.

35 Para un estudio más profundo del tema se puede consultar la Ley de Amparo abrogada el 2 abril de 2013, en especial los artículos que conformaban en libro segundo de tal ordenamiento, dedicado a la regulación del amparo en materia agraria, artículos 212 a 234.

IV. LA COMPLEJIDAD ACTUAL DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO

De acuerdo con la evolución que hemos señalado, que modificó, en algunos sectores de manera radical, la concepción histórica y original del juicio de amparo mexicano, el cual se transformó en un instrumento muy complejo, que como hemos dicho, con algunas excepciones, tutela todo el ordenamiento jurídico nacional. Por lo tanto, debe considerarse en la actualidad, que no obstante su denominación tradicional, configura una especie de sistema integrado por varios procesos (una federación de instrumentos en la expresión de Fix Zamudio³⁶), con algunas reglas comunes pero con aspectos peculiares.

En una breve descripción panorámica, podemos afirmar que el propio juicio de amparo comprende cinco *tipos de proceso* (con sólo dos formas de procedimiento, el de una sola y el de dos instancias), que pueden resumirse como sigue³⁷:

A) En primer término y a diferencia de lo que ocurre con una gran parte de los ordenamientos latinoamericanos que han consagrado el de amparo, la institución mexicana se extiende, y ello desde sus comienzos, a la tutela de la libertad personal, que normalmente corresponde al *habeas corpus*, que con ese nombre o el de exhibición personal, se consagra de manera independiente al amparo en las legislaciones de nuestra región, con algunas excepciones.

El Amparo en sus diversas leyes ha establecido los lineamientos de un procedimiento concentrado con todas las características del tradicional *habeas corpus*, para proteger la libertad y la integridad personales, cuando las mismas son afectadas por autoridades no judiciales, es decir, administrativas, como policía y el ministerio público. Por este motivo se la ha calificado como “amparo de la libertad” o “amparo habeas corpus”³⁸.

B) En segundo lugar, dentro de sus funciones históricas, el amparo también se utiliza para la impugnación de las disposiciones materialmente legislativas (es

36 Ensayos sobre el Derecho de Amparo. UNAM, México 1993, página 30.

37 En esta parte seguiremos muy de cerca la exposición de Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado, op. cit.*, págs. 835-857.

38 Precisamente por ello los primeros intentos por definir la naturaleza del amparo se centraron en estos recursos de exhibición personal, originados en el antiguo derecho romano y el derecho inglés; al respecto consúltese la obra de Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales*. Imprenta de Francisco Díaz de León, México 1881.

decir, incluyendo las reglamentarias), que se consideran contrarias a la constitución federal, y por este motivo se conoce como “amparo contra leyes”.

C) Un tercer sector, que en la práctica es de los más significativos, es el relativo a la impugnación de resoluciones judiciales, particularmente las sentencias definitivas de todos los jueces y tribunales del país, y que como he mencionado, se le añadió primero por la jurisprudencia y posteriormente por la legislación, de acuerdo con una interpretación indebida y artificiosa del artículo 14 de la Constitución federal de 1857. Este sector ha sido calificado como “amparo judicial”, pero con mejor técnica como *amparo casación*, ya que resulta equivalente a un recurso de casación de carácter nacional.

D) Otro instrumento procesal que comprende el juicio de amparo mexicano es *el proceso de lo contencioso-administrativo*, que también se le agregó durante el siglo XIX, esencialmente para combatir los actos y decisiones de las autoridades administrativas federales y locales, que no pueden impugnarse ante organismos judiciales. Sin embargo este sector ha disminuido de manera paulatina, en cuanto, a partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, entonces como órgano de jurisdicción delegada del Ejecutivo Federal, se han establecido, también de manera paulatina, tribunales administrativos, que a partir de la reforma constitucional de 1968 al artículo 104, fracción I (actualmente artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución federal) poseen plena autonomía para dictar sus fallos, incluyendo al ahora llamado Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo con los preceptos mencionados en el párrafo anterior, se estableció en el año de 1971 el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, con una competencia genérica y de acuerdo con este modelo se han creado varios tribunales de lo contencioso-administrativo en diversas entidades federativas (además de algunos tribunales fiscales según el ejemplo del Tribunal Fiscal Federal³⁹; que todavía subsisten pero con la tendencia transformarse en órganos judiciales de competencia amplia), en Sonora: (1977), Hidalgo: (1979, con modificaciones en 1982); Jalisco: (1983); Guanajuato y Querétaro (1985); México (1986); Guerrero y Yucatán (1987); Baja California (1988) y Veracruz (1989).

Este desarrollo ha recibido consagración constitucional en la reforma promulgada en 1987, que adicionó la fracción IV del artículo 116 de la carta federal para disponer que las Constituciones y leyes de los Estados constituir

39 Carpizo Mac-Gregor, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, págs. 321 y siguientes.

tribunales de lo contencioso-administrativo; dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Lo anterior ha significado, la notoria reducción del sector del amparo que funciona como proceso de lo contencioso-administrativo de doble instancia que sólo opera en esta dirección respecto de actor y resoluciones que no pueden ser impugnados ante dichos tribunales administrativos o los de carácter ordinario (este último en el estado de Chiapas que estableció una Sala especializada en el Tribunal Superior de Justicia, en virtud de la Ley de Justicia Administrativa de 27 de diciembre de 1988). Cuando tales actos y decisiones se combaten ante dichos órganos judiciales, se puede acudir al juicio de amparo contra las sentencias definitivas que pronuncien los mismos por medio del procedimiento de una sola instancia, ahora ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con las mismas reglas que el amparo judicial o amparo-casación, a cuyo sector, se ha incorporado, es decir en este supuesto se trata de una *casación* nacional en materia administrativa⁴⁰.

E) Finalmente, en el año de 1962 se introdujo un nuevo tipo de proceso en el juicio de amparo, al modificarse el artículo 107, facción II, de la Constitución federal, para consagrar prerrogativas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria de propiedad social, como son los ejidatarios y comuneros y sus respectivos derechos colectivos. Por el contrario los propietarios privados se sujetaron a los lineamientos del amparo como contencioso-administrativo, ya que las autoridades agrarias tienen carácter administrativo federal.

Esta reforma constitucional se reglamentó en diversos preceptos de la Ley de Amparo que entraron en vigor en febrero de 1963, que se distribuyeron en los diversos títulos y capítulos de dicho ordenamiento. Sin embargo, debido a la importancia jurídica y social de dichas modificaciones, las mismas se concentraron en junio de 1976 en un segundo libro intitulado “Del amparo en materia agraria” (ya que anteriormente la Ley de Amparo sólo estaba dividida en títulos y capítulos, con un primer libro sobre los restantes sectores del amparo)⁴¹ que desaparecerá en la Nueva Ley de Amparo de 2013.

En realidad, como lo señalamos en su oportunidad, esta institución puede calificarse como *amparo social agrario*, ya que las prerrogativas procesales sólo se aplican a los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, porque considera que son los más desprotegidos por falta de asesoramiento jurídico,

40 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 37.

41 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pág. 950 y siguientes.

pues se supone que los propietarios privados, inclusive los modestos, están en mejor situación y se les aplican las reglas más estrictas del amparo administrativo, suposición esta última que no siempre corresponde a la realidad.

Muy brevemente podemos subrayar que dichas ventajas procesales a los derechos individuales y colectivos de los ejidatarios y comuneros, pueden comprenderse dentro del concepto de la institución conocida como “suplencia de la queja” (que corresponde al género del principio *iura novit curia*), que obliga al juez del amparo a corregir de oficio todos los errores y deficiencias de las diversas instancias presentadas por los citados campesinos en el juicio de amparo, y, además se extiende a la materia probatoria, ya que el propio juzgador debe aportar, también de oficio, los elementos de convicción que no hubiesen sido presentados por las partes y que son necesarios para el debido conocimiento del asunto⁴², quizá sea este el motivo por el cual en la Nueva Ley de Amparo de 2013, se diluyo en los artículos que contiene.

V. TRASCENDENCIA INTERNACIONAL DEL JUICIO DE AMPARO

También podemos señalar que la concepción histórica del juicio de amparo, es decir, en su función original de instrumento procesal protector de los derechos humanos frente a las autoridades públicas, por medio de un procedimiento sencillo y breve dotado de eficaces medidas precautorias o cautelares (que en el ordenamiento mexicano se conocen con el nombre genérico de “suspensión del acto reclamado”)⁴³, ha tenido una considerable influencia en la creación de instrumentos similares, en su mayoría con la misma denominación, en varios ordenamientos latinoamericanos, cuyo número se acrecienta de manera paulatina, y también se ha difundido en este aspecto tradicional en varias declaraciones y pactos internacionales, debido en gran parte a las iniciativas de las delegaciones mexicanas ante los organismos que expidieron dichas declaraciones y convenios.

⁴² Rodríguez Carrillo, Silverio, *Juicio de amparo en materia agraria*, México, Porrúa, 2013; donde este magistrado de circuito hace un interesante estudio del régimen procesal del amparo agrario.

⁴³ Véase por todos, las obras de Castro y Castro Juventino, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1991; y Couto, Ricardo, *op. cit.*, quien además sostuvo la tesis de que la medida cautelar debería tener los efectos de amparo provisional.

Si realizamos una revisión histórica podemos observar que el amparo mexicano en su versión histórica, se incorporó primeramente en varios países centroamericanos y posteriormente en otros de nuestra región⁴⁴. El primer ordenamiento que lo adoptó fue el de la República de El Salvador en el año de 1886; después Honduras y Nicaragua en 1894; Guatemala en 1921; Argentina (en la constitución de la provincia de Santa Fe), en el mismo año; Panamá en 1941; Costa Rica, 1949; Venezuela, 1961; Bolivia y Paraguay, 1967; Perú, 1979; y Uruguay, 1984.

En la actualidad son trece los ordenamientos latinoamericanos, la mayoría a nivel constitucional que regulan la acción, recurso o juicio de amparo: Argentina (ley federal de 1967 y numerosas constituciones provinciales) Bolivia (1967); Costa Rica (1949 con reformas importantes en 1989); El Salvador (1983); Guatemala (1985); Honduras (1982); México (1917); Nicaragua (1987); Panamá (1972-1983); Paraguay (1987); Perú (1979); Uruguay (1984) y Venezuela (1961).

A lo anterior debemos agregar que el derecho de amparo, también en esa concepción tradicional de instrumento protector de los derechos fundamentales, se incorporó a la Constitución española republicana de 1931, y actualmente en la carta democrática de diciembre de 1978, pero ahora se interpone ante el Tribunal Constitucional Español y posee un gran desarrollo jurisprudencial⁴⁵.

También podemos mencionar otros instrumentos similares que se han establecido con otros nombres, con características semejantes, tales como el mandato de *segurança*, que algunos autores han traducido al castellano como *mandamiento de amparo*, creado en la Constitución federal brasileña de 1934, y que actualmente se consagra en forma muy evolucionada, después de un gran desarrollo jurisprudencial sólo atemperado por los regímenes militares, en la actual carta federal de 1988.

En este sentido también es posible situar al llamado recurso de protección, incorporado a la Constitución chilena aprobada en 1980, con adiciones en el plebiscito de 30 de julio de 1989, y la nueva *acción de tutela* consagrada por el artículo 86 de la reciente Constitución colombiana, de julio de 1991.

En la mayoría de estos ordenamientos la acción, recurso o juicio de amparo se regula como un procedimiento sencillo y breve para la tutela de los derechos

44 En las listas citadas se sigue la relación cronológica que se refiere la obra de Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 23 y siguientes.

45 Para una síntesis sobre el funcionamiento del amparo en España véase la obra de Bustillos, *Federalismo judicial a través del amparo*, op. cit., pág. 40.

fundamentales, tanto de carácter individual como social, con exclusión de la libertad personal que se encomienda al *habeas corpus* o exhibición personal. Existen algunas excepciones en las cuales también el amparo comprende el *habeas corpus* como en el derecho chileno en el cual el amparo se ha reducido hasta la implantación del recurso de Protección antes mencionado, a la función de *habeas corpus* en relación con libertad personal y en la Ley Venezolana Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 18 de diciembre de 1987, que regula la forma conjunta del amparo (artículo 49 constitucional) y el *habeas corpus* (artículo 5° transitorio de la carta fundamental) este último denominado “amparo de la libertad y seguridad personales”.

En algunos de estos ordenamientos se prohíbe expresamente la interposición del amparo contra resoluciones judiciales, pues se toma en cuenta la experiencia mexicana en esta materia, y en otras si bien se admite la impugnación de decisiones judiciales, se limita al estudio de planteamientos de directa y estrictamente constitucionales.

Por lo que se refiere al ámbito interamericano e internacional general, los representantes mexicanos han propiciado la consagración de una figura, inclusive con el nombre de amparo, en varios documentos internacionales entre los cuales pueden señalarse:

A) El artículo XVII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en Bogotá en mayo de 1948 y en el cual se establece:

Toda persona puede ocurrir ante los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

B) El artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, expedida en París el 10 de diciembre de 1948, que dispone:

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

C) El artículo 2° fracción tercera, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, preceptúa en su parte conducente:

Cada uno de los Estados en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun y cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (...)

D) El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 21 de noviembre de 1969, establece:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que le 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. 2. Los Estados partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades del recurso judicial; y e) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

E) Finalmente, aun no por influencia del concepto histórico mexicano del derecho de amparo, sino más bien con el modelo de otros instrumentos internacionales, el artículo 13 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, suscrito en roma el 4 de noviembre de 1950, dispone que:

Toda persona cuyos derechos, y libertades reconocidos por la presente Convención hubiesen sido violados, tiene derecho a que se le conceda un recurso efectivo ante una autoridad nacional, incluso cuando la violación hubiese sido cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Esta enumeración destaca los instrumentos más relevantes, que corresponden a los aspectos que se empiezan a integrar a nuestro derecho, y que son tan notables, que

seguramente modificaran la manera de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos en sede jurisdiccional interna.

VI. EL AMPARO HABEAS CORPUS

El amparo mexicano realiza en uno de sus sectores funciones similares al habeas corpus de origen inglés y por ello también se le ha calificado como “amparo de libertad”.

De acuerdo con la Ley de Amparo vigente, respecto de los actos que importen el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o algunos de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal que prescribe las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otra penas inusitadas y trascendentes y restringe a hipótesis limitadas la procedencia de la pena de muerte (aun cuando la misma ha sido suprimida desde la constitución hasta de los códigos penales, tanto en materia federal como en las entidades federativas), pueden interponer juicio de amparo cualquier persona en nombre del afectado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aun cuando el promovente sea menor de edad; según lo dispone el artículo 15 de la nueva Ley de Amparo.

El juez federal está provisto de amplias facultades de investigación y dirección del proceso, con la atribución de dictar las medidas necesarias para lograr la comparecencia del presunto agraviado, después de resolver sobre la medida cautelar denominada “suspensión del acto reclamado”, la que debe otorgarse de oficio atendiendo a la especial naturaleza trascendental y grave que revisten los actos reclamados (artículo 15; segundo, tercer y cuarto párrafo de la Nueva Ley de Amparo).

El ejercicio de la acción procesal no está sujeto a plazo preclusivo, sino que puede hacerse valer en cualquier tiempo (artículo 17, fracción IV), inclusive a cualquier hora del día o de la noche (artículo 20 de la ley de la materia).

La demanda puede formularse por escrito, por comparecencia, es decir, oralmente, en los casos urgentes, o incluso por los medios electrónicos que proporciona la tecnología (artículo 20) o inclusive por telégrafo pero debe ser ratificada por escrito dentro de los tres días siguientes, y para hacer más fácil su interposición, es posible presentar la demanda no sólo ante el juez federal de distrito, que generalmente reside en la capital de la entidad federativa, sino también ante el juez local de primera instancia, o en su defecto, ante cualquier

funcionario judicial del lugar en el cual se pretende ejecutar el acto que se reclama, pues éstos órganos actuarán en auxilio de la justicia federal (artículo 33, fracción V de la Nueva Ley de Amparo).

Los citados jueces locales están facultados para detener provisionalmente la ejecución del acto lesivo de la libertad o de la integridad física del afectado y deben remitir el expediente al juez federal respectivo, quien debe continuar el procedimiento (artículo 159).

VII. EL AMPARO CONTRA LEYES

El sector preponderante es el relativo a la impugnación de las leyes inconstitucionales por medio del juicio de amparo, con el nombre *amparo contra leyes*, el cual se inspiró como ya mencioné, en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, consagrada en los Estados Unidos⁴⁶, pero que ha asumido perfiles peculiares, que describiré brevemente:

En primer lugar es preciso advertir que en los primeros años de aplicación de los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857, y de acuerdo con el punto de vista de los distinguidos juristas mexicanos (ambos magistrados de la Suprema Corte en diversas épocas), José María Lozano e Ignacio Luis Vallarta⁴⁷, se consideró que sólo se podía combatir una ley inconstitucional por medio de los actos de aplicación y que únicamente era posible señalar como autoridades demandadas a las que realizaran dicha aplicación en perjuicio de los afectados, pues una ley, mientras no se aplicara concretamente, “era letra muerta y no causaba perjuicio”.

Según la Ley de Amparo de 1936 se combaten en forma directa los ordenamientos legales cuando se estimen inconstitucionales, es decir, al señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridades demandadas, a las de carácter legislativo, es decir, se admite lo que el procesalista italiano Francesco Carnelutti calificaba como “proceso al legislador”⁴⁸.

46 Prieto Sanchís, Luis, *Derechos fundamentales y justicia constitucional*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2010, pág. 34-52.

47 Vallarta, Ignacio, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford University Press, 2000, volumen I, pág. 130.

48 Carnelutti, Francesco, *Derecho procesal civil y penal*, México, Oxford University Press, 2000, pág. 245.

El principio fundamental de amparo contra las leyes en el derecho mexicano es el de la relatividad o efectos particulares de la sentencia, que otorga la protección de acuerdo con la llamada “Formula Otero”⁴⁹, pues los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal y 73 de la Ley de Amparo disponen con algunas modificaciones secundarias en el segundo:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediese, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

El amparo contra leyes asume actualmente en el sistema mexicano una doble configuración⁵⁰:

A) Por conducto de lo que hemos calificado como *acción de inconstitucionalidad*⁵¹ en virtud de que implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido en sentido material, es decir que comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado federal.

De acuerdo con esta vía, se impugnan las normas legislativas por medio de un verdadero proceso en el cual configuran como contrapartes del promovente los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, y en las entidades federativas, la legislatura local y el gobernador respectivo, que son los órganos encargados de la expedición y de la promulgación de las normas legislativas. En el supuesto de los reglamentos, debe señalarse como autoridad demandada al titular del Ejecutivo Federal o local correspondiente, así como al Senado de la República y al mismo Presidente de la República en cuanto a la aprobación y ratificación de los tratados internacionales.

La reclamación debe hacerse en primera instancia ante el juzgado de distrito, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VII, de la

49 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo, op. cit.*, pág. 150.

50 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado, op. cit.*, pág. 851.

51 Que no debe ser confundido con el procedimiento de impugnación de la regularidad constitucional de las leyes y tratados internacionales con la constitución, previsto en la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental.

Constitución federal y 107, fracción I; así como 51, fracción III, 52, fracción III, 54, fracción II, (en todos los casos según la materia) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los citados juicios de amparo, procede el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación)⁵², ante la el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, o ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución federal, *siempre que en el citado recurso subsista la cuestión de inconstitucionalidad*. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atribuye al tribunal en Pleno el conocimiento del segundo grado de los citados juicios de amparo, cuando en ellos se impugne la inconstitucionalidad de las leyes federales o locales, así como tratados internacionales (artículo 10, fracción II, inciso a), y a las Salas, de acuerdo con su materia, en los supuestos de que se reclame su inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados (artículo 21, fracción II, inciso a).

La Ley de Amparo estableció en su texto original dos oportunidades para combatir, en vía de acción, las disposiciones legales contrarias a la carta federal. En primer momento cuando se trate de preceptos que al entrar en vigor afecten los intereses jurídicos del promovente. Estos ordenamientos son calificados por la doctrina y por la jurisprudencia como “auto aplicativos” y el plazo para interponer la demanda es de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de los preceptos reclamados (artículo 17, fracción I de la Nueva ley de Amparo).

Una segunda oportunidad fue prevista por el entonces artículo 73, fracción XII, ahora fracción XIV del artículo 61, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, para toda clase de disposiciones legales, o sea, tanto para las que se consideran auto aplicativas y no se hubiesen impugnado con motivo de su entrada en vigor, como aquellas que requieren de actos de aplicación por parte de alguna autoridad, y todas ellas deben reclamarse dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 17 de la Nueva Ley de Amparo de 2013, contados a partir del conocimiento, por el interesado, del primer acto de aplicación en su perjuicio del ordenamiento que se estima inconstitucional (artículo 61, fracción XIV de Nueva la Ley de Amparo).

También debe advertirse que con anterioridad a las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en el mes de octubre de 1968, la jurisprudencia

⁵² Fix Zamudio, Héctor, y Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho de amparo*, op. cit., pág. 43.

de la Suprema Corte de Justicia fijó criterio en el sentido de que, cuando se impugnaba la inconstitucionalidad de una ley, no era necesario que se agotaran los medios jurídicos de defensa de carácter ordinario, imperativos como regla general para hacer valer el juicio de amparo, de acuerdo con el llamado “principio de definitividad del acto reclamado”.

Pero al mismo tiempo, la propia Suprema Corte introdujo la tesis de que el agotamiento de los medios jurídicos ordinarios de defensa no interrumpía el plazo para impugnar una ley reclamada por su inconstitucionalidad, por considerar que, por conducto de estos medios, no se podría resolver sobre dicha inconstitucionalidad sino sólo respecto de la legalidad de sus actos de aplicación.

Estos dos criterios provocaron una serie de problemas prácticos de difícil resolución, y por ello, en las citadas reformas de 1968 se adicionó un nuevo párrafo a la entonces fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo (ahora fracción XIV del artículo 61), en el sentido de que:

Cuando contra el primer acto de aplicación procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en el juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley, si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de legalidad.

B) La segunda vía para la impugnación de las disposiciones legislativas por conducto de amparo la hemos calificado como *recurso de inconstitucionalidad* y tiene su apoyo en el artículo 133 constitucional (que proviene, del artículo VI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos). Lo llamamos recurso porque no combate directamente el ordenamiento legislativo sino la legalidad de una resolución ordinaria y por medio de ella se decide previamente si son constitucionales las disposiciones aplicadas por el tribunal que dictó dicha sentencia.

En consecuencia, cuando el reclamante estima que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual, contrariando lo dispuesto por el citado artículo 133 constitucional, aplicó en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la carta fundamental, puede impugnar dicha sentencia en el juicio de amparo de una sola instancia (que se ha calificado como amparo judicial o amparo-casación).

La Suprema Corte de Justicia sostuvo durante mucho tiempo el criterio del llamado “monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por parte de los Tribunales Federales, por medio del juicio de amparo”, pero terminó por reconocer la necesidad de coordinar lo dispuesto por los artículos 103 y 133 de la Constitución Federal, que en una época se consideraron contradictorios.

En las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en enero de 1984 se reconoció plenamente la impugnación de las disposiciones legislativas por medio de una sentencia judicial, en cuanto a que el entonces párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo (que se refiere a los requisitos de la demanda de una sola instancia) establecía la posibilidad de que en amparo directo se impugnará la constitucionalidad de la ley aplicada en el fallo. Esta misma disposición se replica en la Nueva Ley de Amparo, en la fracción IV del artículo 175:

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiese puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

Este procedimiento ha sido denominado de manera errónea como “vía de excepción”, en cuanto se supone que es el demandado en el proceso ordinario el que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, lo que no siempre ocurre, por lo que debe estimarse como una cuestión “prejudicial o incidental”, ya que el juez que conoce el asunto debe resolver previamente sobre la inconstitucionalidad de la ley aplicable al caso, antes de decidir el problema de fondo.

Sin embargo, esta vía inspirada en la revisión judicial estadounidense, como lo he reiterado, posee una diferencia importante respecto del sistema americano original, que han seguido otros países latinoamericanos de estructura federal, como Argentina y Brasil de acuerdo con el cual el procedimiento calificado como “difuso”, es decir, que corresponde a todos los jueces, con independencia de su jerarquía y ámbito de competencia, decidir sobre las cuestiones que les son planteadas en los procesos ordinarios de los cuales conocen.

No obstante que el artículo 133 de la Constitución mexicana, que se inspira casi literalmente en el artículo VI de la Carta Federal de los Estados Unidos (como lo hemos señalado) Constitución, leyes y tratados que según el párrafo primero deben considerarse como la ley suprema de la Unión, a pesar de las disposiciones

en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados, los jueces durante mucho tiempo estuvieron impedidos para cumplir con este deber constitucional, debido al criterio de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretaba el artículo 133 constitucional señalando que no se autorizaba el control difuso de la constitucionalidad.⁵³ Esta jurisprudencia fue modificada por solicitud del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia del 25 de octubre de 2011 y por mayoría de 9 votos como consecuencia de la reforma Constitucional de junio de 2011.⁵⁴ Antes de la modificación la cuestión de inconstitucionalidad se planteaba por medio del juicio de amparo ante los tribunales federales, específicamente los Colegiados de Circuito, en la inteligencia de que, cuando estos últimos se pronuncian sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas por esta vía de amparo de una sola instancia, sus resoluciones pueden impugnarse por medio del llamado recurso de revisión, ante el tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia (artículo 107 fracción IX de la Constitución y artículo 81, fracción II de la Ley de Amparo). De manera que hoy todos los jueces pueden pronunciarse respecto de la constitucionalidad de leyes por violar derechos humanos con lo que podemos realizar una distinción entre control de constitucionalidad y control difuso, la primera las invalida y el segundo las inaplica.

Finalmente por lo que se refiere a este sector, consideramos conveniente destacar que existe una corriente doctrinal que tiene cada vez más adeptos y que se abre paso lentamente, propugna por la supresión de la llamada “Fórmula Otero”, que ya cumplió su misión histórica, y por consiguiente, debe modificarse el principio tradicional de los efectos particulares de la sentencia que otorgue el amparo contra disposiciones legislativas inconstitucionales, para sustituirla por la declaración general de inconstitucionalidad (de manera paulatina pues se requiere de un periodo de adaptación)⁵⁵.

53 “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, Tesis P./J.74/99, pág. 5.

54 Número de registro: 23222. X Época. Instancia: pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 3, diciembre 2011, tomo I, págs. 536 y siguientes.

55 Sobre este aspecto puede consultarse la interesantísima obra Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, Hacia una nueva ley de amparo, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2009, pág. 120.

Mediante decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron, los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las modificaciones constitucionales al Juicio de Amparo, se realizó una reforma anunciada desde hace una década, a la llamada “Formula Otero”, al incorporar la declaración general de inconstitucionalidad, atemperando así uno de los principios fundamentales, que desde el origen del amparo le confería características definitivas.

El texto de la reforma constitucional en materia de amparo, expresa lo siguiente en la parte relativa al tema que nos ocupa:

Artículo 107.- (...)

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

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

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

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

La Formula Otero, denominada así debido a su creador, el jurista jalisciense Mariano Otero Mestas, quien en su célebre voto particular la propuso y se incorpora de manera definitiva el Acta de Reformas de 1847, que reforma al poder judicial, el sistema de reparto de facultades y restaura la vigencia de la constitución de 1824.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emprendió en los albores del siglo XXI una renovación del juicio de amparo, en los años 2000 y 2001, sobre lo que volveremos a ocuparnos.

Uno de los efectos inmediatos provocados, ante la posibilidad de una nueva Ley de Amparo, fue agitar la opinión acerca de la Formula Otero, a grado tal que resultó ser el tema más discutido y controvertido, ante bien pocos defensores, la mayoría le condeno como el origen de la injusticia e inequidad en el juicio de amparo, y lo que otrora fuera su toque magistral se convierte en el peor de sus lastres.

Sobre la Formula Otero, que contiene el principio de la relatividad de las sentencias, se habían ya pronunciado desde la década de los setentas: Fix Zamudio en su artículo “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo,”⁵⁶ y Juventino Castro y Castro⁵⁷ en el sentido de considerar su eliminación.

La resistencia de más de tres décadas, no obstante las advertencias de su inoportunidad en el amparo contra leyes, que hacían los juristas citados, sucumbió ante la captación de consenso en el proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de alguna manera es el antecedente de la reforma de 2013.

Los integrantes de la Comisión designada por la Corte, encargados del proyecto, y aún Ministros, emprendieron su desarticulación, a partir de la injusticia que provocaba –Gudiño Pelayo y Zaldívar Lelo de Larrea⁵⁸–.

Peor que no ser escuchado es ser incomprendido y la obra de don Mariano Otero, resulto incomprendida, aunque no por todos, los entendidos a cuya cabeza está Felipe Tena Ramírez, quien con precisión sostuvo que el juicio de amparo protegía garantías individuales –ahora derechos humanos- solamente y a través de ellas y por tanto de modo indirecto a la constitución⁵⁹, tal como lo concibió Otero en el artículo 25 del Acta de Constitución y de Reformas de 1847, dejando para los artículos 22, 23 y 24 la protección de la constitución a través de

56 El artículo de Héctor Fix que aquí se cita puede consultarse en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, números 10-11, México, enero-agosto de 1971.

57 Castro y Castro, Juventino Víctor, *Hacia el amparo evolucionado*, Porrúa, México 1977.

58 Comisión de análisis de propuestas para una nueva Ley de Amparo instituida el 17 de noviembre de 1999 por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

59 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38 edición, México, Porrúa, 2006, pág.436.

la anulación de la leyes por el Congreso, estableciendo así un sistema dual, uno jurisdiccional y uno político respectivamente.

El constituyente de 1857, incorpora el sistema ideado por Otero⁶⁰ en el artículo 101 de la constitución, distinguiendo leyes o actos, como si la ley no fuera un acto de autoridad del poder legislativo, esta distinción provocó el infortunado desenlace, pero de ella, Don Mariano Otero no es el responsable, ni por la posterior superveniencia en la fracción II del artículo 107 de la constitución de 1917.

En 1995, con las Acciones de Inconstitucionalidad, se retoma a casi 150 años de distancia el sistema de Otero, para el control de la constitucionalidad, otorgando la acción a órganos del propio poder público, pudiendo sin perjuicio alguno haberla otorgado a los ciudadanos, como la acción ciudadana de iniciar leyes recientemente aprobada en la reforma constitucional en materia política de 2012, incluso mediante y conforme al mismo procedimiento propuesto para la declaración general de inconstitucionalidad.

El entonces Ministro, ya fallecido Gudiño Pelayo⁶¹, argumentaba que no se expresa algo que un procesalista no conozca, a saber, que toda sentencia judicial tiene efectos relativos, por lo que es incorrecto atribuir a Mariano Otero la paternidad, de lo que siempre se ha considerado una característica de las sentencias dictadas en los procesos jurisdiccionales.

El argumento no deja de ser falaz, parece consistente si no tuviéramos en cuenta que la obra jurídica que consolida la ciencia procesal y hace surgir a los procesalistas científicos de la era moderna, es *“La teoría de las excepciones y los presupuestos procesales”*, de Oskar Von Bülow⁶², profesor de la Universidad de Giessen, publicada en esa misma ciudad por Emil Roth en 1868, 21 años después de las aportaciones de Otero, mismas que se dan cuando todavía no existían los eruditos procesalistas a que alude Gudiño, aunado a la dificultad de conseguir el libro, pretende, ya que el mismo traductor Miguel Ángel Rosas Lichtschein, agradece cumplidamente al profesor Marcelino Espinoza, haberle prestado el

60 Acta constitutiva y de reformas del 18 de mayo de 1847

61 Muñoz Delgado, José Alfredo, *Cuestiones constitucionales del juicio de Amparo*, Ubijus, México 2013, pág. 107.

62 *“La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales”*. Ediciones jurídicas Europa América, Argentina 1964.

libro para la traducción que se publicaría en español por la editorial argentina EJE (siglas de las Ediciones Jurídicas Europa-América), en 1964⁶³.

Si Otero describe el efecto de las sentencias jurisdiccionales, y no se le reconoce la paternidad, no de la categoría jurídica, si no de la fórmula que la describe, sería tanto como reclamar en la física a Isaac Newton, que no merece que las fórmulas que describen la fuerza, la acción y reacción y la gravitación universal, lleven su nombre, porque desde siempre incluso antes de que existieran los humanos y sus conocimientos esos fenómenos se repetían constantemente en el universo.

El entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte, Genaro David Góngora Pimentel⁶⁴, en la ponencia magistral “la justicia constitucional veracruzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano” que presentó en Xalapa Veracruz en marzo de 2007 con decepción por el destino del Proyecto de Ley de Amparo de la Corte, acusó a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de ser la responsable de evitar el trámite del procedimiento legislativo, porque sin duda sería la más perjudicada con la declaración de invalidez de normas generales, lo que finalmente vendría a explicar la excepción y porqué se realiza diez años después la reforma constitucional y se emite tardíamente la Nueva Ley de Amparo hasta abril del 2013.

Una constante en la legislación de amparo (y la reforma constitucional de 2011 no es la excepción) es la búsqueda de perfeccionamiento en su estructura procesal; empero la Formula Otero permaneció inalterable, sin embargo surgieron diversas propuestas de modificación.

La Comisión nombrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su proyecto definitivo la relaciona con la jurisprudencia, misma que se establece con ocho votos, los criterios adoptados deben ser en sesiones diferentes, y solo se requieren tres. Si se trata de contradicción de tesis, quien las resuelve podrá acoger uno de los criterios u bien optar por uno diferente incluso declararla inexistente o sin materia la contradicción. Para la declaración general de inconstitucionalidad, se requiere que se establezca jurisprudencia por

63 Para un magnífico estudio que el presente libro de von Bülow tuvo para la ciencia procesal se puede consultar el artículo de Juan Manuel Acuña, en el libro coordinado por él mismo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Curso de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2012.

64 Esta información puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/reforma-a-la-ley-de-amparo-inconveniente-para-la-secretaria-de-hacienda-9605.html#.Uw76cvl5OZd>

reiteración, luego en un plazo de treinta días se formula la declaración, pudiendo convocar a quien estime pertinente para escuchar sus opiniones, posteriormente se publica en el Semanario Judicial de la Federación y el órgano oficial en que se hubiere publicado la norma declarada inconstitucional.

Ignacio Burgoa⁶⁵, se pronunciaba por que los efectos generales de la Declaratoria de Inconstitucionalidad se dieran como consecuencia de la jurisprudencia, por lo que el amparo contra leyes debería tener un procedimiento oficioso.

El Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas Bernardo Couto, A.C. y Delegado del Instituto Mexicano del Amparo, Nicolás Martínez Cerda⁶⁶, propuso agregar a la propuesta de Burgoa, de que cuando por jurisprudencia se declare la inconstitucionalidad de una ley el efecto sería general y por tanto nula, agregando que se notificaría al emisor de la ley para que la abrogue en un plazo de treinta días.

El constitucionalista Elisur Arteaga Nava⁶⁷, proponía un control difuso, señalando que no sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación procediera con la Declaratoria General, sino además los jueces y magistrados, con lo que se garantizaría realmente el control de la ley.

La reforma constitucional finalmente incorporó las propuestas, con la excepción de quien se oponía al proyecto de la Suprema Corte a decir de su entonces presidente, el Ministro Góngora. Sobre este tema no se puede omitir que la reforma constitucional con relación a la Formula Otero, se basa en una tesis insidiosa, sobre el consenso popular tomado como la fuente de la legitimidad de los poderes públicos, que Luigi Ferrajoli⁶⁸, descalifica en virtud de que no es la única fuente, ni sirve para legitimar cualquier decisión, debido a que ningún consenso puede legitimar en la democracia constitucional decisiones contrarias a la constitución.

El consenso popular es la fuente de legitimidad democrática de las funciones políticas de gobierno, pero solamente dentro de los límites constitucionales y no lo es de ninguna manera de la garantía que es la función

⁶⁵ *Renovación de la Ley de Amparo*, Instituto Mexicano del Amparo, México 2000, páginas 38-43.

⁶⁶ Asamblea Nacional Extraordinaria de Amparo. Gobierno del Estado de Veracruz, Instituto Mexicano del Amparo y Universidad Veracruzana. México 2000, página 164.

⁶⁷ Noticia publicada en el periódico Reforma el 31 de agosto de 2000, página 9 de la Sección Nacional.

⁶⁸ *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*. INACIPE, México 2010.

judicial. El fundamento de la legitimación judicial para expulsar del orden jurídico una ley contraria a la constitución, está en primer término en el Principio de Legalidad, el mismo Ferrajoli⁶⁹, aclara que el Poder Judicial es un contra poder encargado del control del ejercicio ilegal de los demás poderes, debido a que lo que producen son hechos ilícitos o actos inválidos.

La propuesta de Burgoa, por sencilla y con base en la tesis de Ferrajoli, respecto de la fuente de legitimidad de la jurisdicción, ya explicada, hacen innecesario e irrelevante la participación del órgano legislativo en la Declaración General de Inconstitucionalidad, sería suficiente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de una ley para que produzca efectos generales, con independencia, del proceso constitucional en que se emita, no es dable en este aspecto, distinguir el juicio de amparo de las acciones de inconstitucionalidad o de la controversias constitucionales.

Así como Maquiavelo, víctima de su obra y de su fama, es aun incomprendido, Otero puede encontrarse tranquilo en el seno de la inmortalidad, pero no abandonado a la quietud de las bibliotecas, mucho es lo que podemos discutir todavía de su magistral formula, como por ejemplo la función en el aspecto político que permitió la supervivencia del juicio de amparo por tanto tiempo, tema que debe abordarse también.

Esta tendencia no se apoya de manera exclusiva en la experiencia de los tribunales europeos, que pueden parecer lejanos a nuestra tradición jurídica, sino especialmente en la práctica que han seguido desde hace tiempo varios ordenamientos latinoamericanos, que han implantado la citada declaración general de inconstitucionalidad sin suprimir la desaplicación en cada caso concreto en relación con la cuestión planteada en los procesos ordinarios. En este sentido podemos señalar la acción popular de inconstitucionalidad que se ha establecido en los ordenamientos constitucionales de Colombia y Venezuela desde los primeros años de este siglo, y recientemente en El Salvador y Panamá, pero también se ha consagrado la declaración general, si es promovida por la persona afectada, en Costa Rica y en varias provincias argentinas, así como en la Constitución brasileña de octubre de 1988.

Además de lo anterior, se puede observar la influencia del modelo de los tribunales especializados europeos en varias Constituciones latinoamericanas, y al respecto podemos citar la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965-1985); el Tribunal Constitucional chileno (1970-1973); y los Tribunales de Garantías de Ecuador (1978), y Perú (1979), en los cuales, como es lógico, se

⁶⁹ *Ídem.*

adoptó la declaración general de inconstitucionalidad, también se consagró una Corte Constitucional en los artículos 239-245 de la carta colombiana de 6 de julio de 1991, ante la cual debe plantearse ahora la acción popular de inconstitucionalidad, que anteriormente debía presentarse ante la Suprema Corte de Justicia⁷⁰.

Las razones que se han expresado para introducir dicha declaración general, se apoya en el principio de igualdad de los gobernados ante la ley, y además, por motivos prácticos, ya que resulta lento e ineficaz el sistema actual de los efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad.

VIII. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE 1988-1994

Es importante analizar brevemente las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988⁷¹, las que no implicaron la alteración de la estructura procesal del juicio de amparo, el cual conserva los sectores relativos al llamado control de la legalidad, especialmente el amparo judicial o amparo-casación, que como he dicho anteriormente, se ha visto incrementada en los últimos años con un número importante de controversias que antes correspondían al amparo como contencioso-administrativo, pero que, con la creación de varios tribunales administrativos de competencia genérica, o inclusive los que se conservan para solucionar conflictos de carácter tributario, un porcentaje importante de la materia administrativa tanto federal como local se concentra en la impugnación en el procedimiento de una sola instancia de las sentencias dictadas por dichos tribunales.

La trascendencia de dicha reforma de 1988 radica en una enérgica distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito en cuanto a su conocimiento de los juicios de amparo, ya que se atribuyen al más alto tribunal del país el conocimiento de los conflictos estrictamente constitucionales en segunda instancia, y se trasladan todos los asuntos que implican control de legalidad y especialmente, el amparo judicial, a

⁷⁰ Para una historia general del tema de la jurisdicción constitucional concentrada puede verse la magnífica monografía de Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución (La justicia constitucional)*, traducción de Rolando Tamayo y Salmerón, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

⁷¹ En este apartado se referirán los artículos en los que en su momento se contenía la disposición comentada, sin que correspondan con los numerales de la Ley de Amparo de 2013

los citados tribunales colegiados, que se transforman así en tribunales de casación⁷².

La consecuencia de las citadas reformas es la recuperación, por parte de la Suprema Corte, de calidad de máximo intérprete de las normas fundamentales, que se había disminuido por el enorme peso de control de legalidad, ya que por el número excesivo de juicios de amparo en materia judicial, se había transformado en un tribunal de casación federal y accesoriamente conocía de problemas constitucionales. A partir del mes de enero de 1988, puede afirmarse que se ha convertido, de manera plena, aun cuando no de nombre, en un tribunal constitucional⁷³.

Estas modificaciones de 1988 no fueron el resultado de una decisión política del Ejecutivo Federal y de la misma Suprema Corte, a la cual se le encomendó por el primero la presentación del anteproyecto respectivo, que no puede estimarse súbita e impremeditada; sino que es el resultado de una evolución paulatina que en la esfera legislativa se advierte a partir de las reformas de 1951, al crearse los tribunales colegiados de circuito precisamente para auxiliar a la Suprema Corte en el enorme peso de la segunda o única instancia de todos los conflictos judiciales y administrativos del país. Este desarrollo se advierte con mayor claridad en diversas modificaciones que entraron en vigor en 1968, por las cuales se aumentó de manera considerable el número de los citados tribunales colegiados y se les encomendó el conocimiento de un número significativo de los mismos juicios de amparo y esta tendencia se incrementó en los años siguientes.

Además, ya se habían hecho dos intentos significativos para despojar a la misma Suprema Corte del control de legalidad y conferirle una competencia estrictamente constitucional, entre estos ensayos podemos señalar, en primer término, el proyecto de reformas al artículo 107 constitucional presentado al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, General Manuel Ávila Camacho el 21 de diciembre de 1944, el cual fue aprobado rápidamente por ambas Cámaras, pero no se sometió a la aprobación de las legislaturas de los Estados, de acuerdo con el artículo 135 constitucional, debido a la oposición de la Suprema Corte de Justicia, que se manifestó categóricamente en contra de las citadas reformas.

72 Sobre esta tendencia de la magistratura federal, véase, por todos, el análisis y crítica que de este fenómeno hace Burgoa Orihuela, Ignacio, *¿Necesitamos una nueva ley de amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

73 Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, 2008, pág. 61.

El principal cambio del proyecto fue la de depositar en el propio Congreso de la Unión la facultad de establecer la competencia de los tribunales federales, pero señaló de manera específica la de la Suprema Corte de Justicia, de manera similar por el criterio seguido en la Constitución Federal de los Estados Unidos, cuyo artículo II determina la competencia de la Corte Suprema Federal, pero confiere al órgano legislativo de la Unión la facultad de fijar, a través del ordenamiento secundario, la de los restantes tribunales de la federación.

En dicho proyecto se proponía como competencia de la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento de los juicios de amparo en los que se impugnara la constitucionalidad de una ley federal o local; cuando se reclamara la violación directa de un precepto constitucional, tratándose de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales o aquellos que *afecten gravemente el interés público*.

Un segundo proyecto que tenía un objeto similar al señalado en los párrafos anteriores, fue el presentado como iniciativa al Congreso de la Unión por el Senador Rodolfo Brena Torres en septiembre de 1959, que resucitó con algunos matices la iniciativa residencial de 1944 en cuanto a la división de la competencia entre la Suprema Corte y los restantes tribunales federales, de acuerdo con la naturaleza constitucional o legal de las violaciones alegadas en el juicio de amparo. De manera que el más alto tribunal del país integrado únicamente por once ministros (en contraste con los veintidós numerarios y cinco supernumerarios que entonces componen el propio tribunal supremo), debía conocer fundamentalmente de los juicios de amparo interpuestos contra la inconstitucionalidad de las leyes, remitiéndose todos los restantes, en los cuales se discutiese la legalidad de los actos de autoridad, a los tribunales colegiados de circuito. Este proyecto no prosperó y fue archivado, pero en él se advierte la preocupación por rescatar para la Suprema Corte su función esencial de guardiana de la carta federal.

No pretendo realizar un análisis, así fuera muy breve, de los distintos aspectos de esta importante y novedosa reforma constitucional y legal, sino únicamente los relacionados con la constitucionalización del más alto tribunal de la República, en el sentido que he señalado, ya que dichas reformas contienen modificaciones importantes a varias disposiciones de la constitución de 1917, que no sería posible examinar en esta oportunidad.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 6 de abril de 1987, que fue la base de la reforma constitucional mencionada se hace referencia a la intervención de la Suprema Corte en la elaboración del anteproyecto de esta modificación a la carta federal, por lo que en esta ocasión el más alto tribunal

adoptó una posición opuesta a la que había asumido en 1944, lo que resulta explicable por la evolución posterior a esa época, que ha cambiado en forma sustancial la situación de la propia Corte en el lapso de casi cinco décadas. En la propia exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional se señala que:

La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución como debe corresponder al más Alto Tribunal del país.

En las citadas modificaciones a la carta federal se siguen los precedentes de los proyectos del general Manuel Ávila Camacho en el año de 1944 y en el similar del senador Brena Torres de septiembre de 1959.

Además, se contó con la experiencia del funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito durante estos años, ya que los mismos: “han probado su capacidad de impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa y además en virtud de que: la sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización de su ubicación determina”, como se expresa en la extensa y documentada exposición de motivos de la citada iniciativa presidencial de abril de 1987, con la ventaja de que las cuestiones de legalidad se atribuyen en su totalidad a los citados tribunales colegiados, en los que se evitan los problemas de la distribución de competencias apoyada, como antes ocurría, en clasificaciones derivadas de la importancia jurídica, social o económica de las controversias, especialmente dentro del juicio de amparo.

Las mencionadas reformas constitucionales publicadas en agosto de 1987, relacionadas con la materia que comentamos, son muy esquemáticas, lo que en nuestro concepto constituye una ventaja sobre las modificaciones a la carta federal, que han asumido no en pocas ocasiones carácter reglamentario, lo que determina la necesidad de cambiar dichos preceptos con frecuencia para lograr su actualización, en una época que se caracteriza por sus constantes y dinámicos cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Es preferible adoptar sólo los lineamientos esenciales, como se hace con mejor técnica en la reforma que se analiza, a fin de que el legislador secundario pueda establecer los aspectos peculiares que puedan requerirse, con mayor flexibilidad a dichos cambios, sin necesidad de afectar las disposiciones constitucionales que han sido modificadas en exceso en los últimos decenios, y así se hizo en los ordenamientos publicados el 5 de enero de 1988, mencionados anteriormente.

En el texto del artículo 94 constitucional (según la reforma de 1988 que se comenta) se conservaba la composición actual de la Suprema Corte de Justicia con veintiún ministros numerarios, y se establece el nombramiento de magistrados supernumerarios hasta el número de cinco, pero como una posibilidad que dependerá de las necesidades requeridas por las nuevas funciones del más alto tribunal de la República, ya que su designación será protestativa. Los aspectos reglamentarios sobre el funcionamiento de la propia Corte en Pleno y en Salas; la competencia de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, así como de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rige por lo que dispongan las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas, como se ha dicho, el 5 de enero de 1988.

En el texto del artículo 107 constitucional se consagraban las reglas básicas de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, específicamente en el segundo grado del juicio de amparo, en cuanto se dispone que el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación), contra las sentencias de fondo de los jueces de distrito será conocido por la Suprema Corte de justicia en dos hipótesis:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda por estimarlas *directamente* violatorias de la Constitución, leyes federales o tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de la carta federal y reglamentos de leyes locales emitidos por los gobernadores de los Estados, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, y

b) En los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (que impropriamente se ha calificado como “amparo soberanía”), es decir, por invasión recíproca de competencias federales y locales, cuando exista afectación a los intereses jurídicos de los particulares.

Además de estas dos hipótesis del texto constitucional, el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, agrega un tercer supuesto *cuando la sentencia* (del juez de distrito) *establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución*, lo que en nuestro concepto significa que también pueden combatirse por esta vía no sólo las disposiciones legislativas en sentido material, sino también actos concretos de autoridad que infrinjan de manera directa los preceptos de la carta federal, y entre otros podemos señalar los que violen los derechos fundamentales, individuales y sociales, establecidos en el texto constitucional.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace la distribución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia mencionada en el párrafo

anterior, ante el tribunal, el Pleno y las Salas. Al pleno corresponde el conocimiento del recurso de revisión de los fallos de fondo de los jueces de distrito, tratándose de la impugnación de leyes federales o locales, o de tratados internacionales, o bien cuando se trate de juicios de amparo en los cuales se controvierta la invasión de la esfera federal o de la local, respectivamente, cuando se afecten derechos de particulares.

Por lo que se refiere a la impugnación por medio del juicio de amparo, cuando en el llamado recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de distrito se discuta la constitucionalidad de reglamentos de las leyes federales o locales, expedidas por el Presidente de la República o por los gobernadores de los Estados, o bien cuando en las propias sentencias se establezca la *interpretación directa de un precepto* de la Carta Fundamental, estos recursos se atribuyen al conocimiento de las Salas, de acuerdo con su materia (artículos 14, 25, 26 y 27, todos ellos en la fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, antes de la reforma, que ha modificado la numeración de los artículos, aunque se mantengan las mismas disposiciones en otros numerales de la actual Ley de Amparo) todo ello sin perjuicio de que el tribunal en Pleno de la Corte determine que las Salas conozcan de asuntos que por su materia correspondan a otras, en ejercicio de la facultad establecida en el párrafo sexto del artículo 94 de la Constitución federal y los artículos 24, fracción XIII; 25, también fracción XIII; 26, fracción XII, y 27, fracción X de la citada Ley Orgánica.

Por otra parte, también se conserva el texto de la actual fracción XII del artículo 107 constitucional, que admite el denominado recurso de revisión de las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución federal (artículo 84, fracción II, de la Ley Orgánica).

Los asuntos que se atribuyen al tribunal en pleno cuando la decisión se refiere a la constitucionalidad de una ley federal o local o respecto de un tratado internacional (artículo 12, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y a las Salas según su materia, en el supuesto de que el recurso se interponga contra los mencionados fallos de los tribunales colegiados de circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos federales o locales o sobre la interpretación directa de un precepto de la carta federal (artículos 24, 25, 26 y 27, todos ellos, fracción II de la Ley Orgánica mencionada).

De acuerdo con las reformas de 1988 que comentamos, se confiere a los *tribunales colegiados* de circuito algunos aspectos de control *constitucional*, como lo explica la parte relativa a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma

constitucional publicada en agosto de 1987 pero se trata sólo de problemas de constitucionalidad de *reglamentos autónomos* y municipales (ya que las reformas promulgadas en diciembre de 1982 concedieron a los municipios ciertas atribuciones directas), por tratarse de un nivel normativo inferior que requiere de la acción inmediata de la justicia federal, que se puede efectuar debido a la descentralización de los citados tribunales, sin la dilación que implica asignar el conocimiento del segundo grado en esta materia al más alto tribunal.

Con el propósito de que la Suprema Corte de Justicia conozca de los asuntos de mayor importancia, aun cuando los mismos en principio correspondan a los tribunales colegiados de circuito, se establecieron en las reformas constitucionales que analizo, *facultades discrecionales de atracción*, que se confieren al máximo tribunal del país, en las fracciones V (amparo de una sola instancia) y VIII (amparo de doble grado), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte, de oficio, o bien petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República, pueda conocer de los amparos de un solo grado o en revisión que por sus *características especiales* así lo ameriten. Lo que en alguna medida acerca las facultades de la Suprema Corte con la posibilidad de ejercer una especie de *writ of certiorary*, semejante al de la Corte Federal de los Estados Unidos en lo que respecta a la determinación de los asuntos a los cuales la alta corte decide abocarse.

Al respecto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación concede dicha facultad de atracción a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27 en todos, fracción I, inciso b), tratándose de los amparos en revisión, y fracción III, de los mismos preceptos respecto de los amparos de una sola instancia, de nuevo según el emplazamiento de los artículos hasta antes de las reformas de 2013).

Esta expresión de *características especiales* es muy ambigua, pero su misma indeterminación confiere una discrecionalidad muy amplia a las Salas de la Suprema Corte para solicitar el envío de los asuntos que consideren conveniente conocer, no obstante que según las reglas de competencia correspondan a los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, el mismo legislador ha utilizado otras expresiones tales como importancia trascendente para los intereses de la nación en relación con las controversias en que la federación sea parte, según el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal), o bien respecto de las facultades de atracción y remisión, ahora suprimidas, pero conferidas a las Salas en las Reformas de 1968 y 1983, en la cuales se utilizaron frases como importancia *trascendente para el interés nacional*, en relación con la segunda Sala (administrativa), e *importancia y trascendencia sociales y especial*

entidad, respecto de las restantes, puede concluirse en el sentido de que todas estas frases tienen un significado equivalente, pues dejan a la dirección de la Suprema Corte decidir si ejercita su facultad de atracción en los supuestos de asuntos de gran trascendencia para el interés nacional por su significado jurídico, social o económico, entre ellos los juicios de amparo en los cuales se controvierta la constitucionalidad de reglamentos autónomos o municipales, lo que permite concentrar todos los problemas de constitucionalidad.

Todos los demás juicios de amparo promovidos en una o dos instancias se confieren a los tribunales colegiados de circuito, los cuales tendrán a su cargo (salvo casos excepcionales de inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias de carácter inferior), la totalidad del *control de legalidad*, cuyo mayor número en la práctica corresponde a la impugnación de resoluciones judiciales, por lo que dichos tribunales son en la actualidad de *casación*, función que anteriormente compartían con la Suprema Corte de Justicia (artículo 44, fracción I, de la Ley Orgánica respectiva).

IX. LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL JUICIO DE AMPARO DESDE 1995 HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 Y EL PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE LA SUPREMA CORTE

Es indudable que las reformas de 1988 trataron de aliviar la carga de asuntos que agobiaban a la Suprema Corte de Justicia, desde que ésta asumió “la tarea imposible” de tutelar el orden jurídico total a través del juicio de amparo. Pero una descripción sobre la estructura del amparo, que quedara limitada sólo a la exposición de las modificaciones de finales de los ochenta, daría una perspectiva incompleta de nuestra “máxima institución procesal”, como acertadamente ha llamado Fix Zamudio⁷⁴ a nuestro juicio de derechos fundamentales.

⁷⁴ Este párrafo se construyó siguiendo de cerca las ideas que se exponen en el interesante artículo de Fix Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, publicado en la página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (www.juridicas.unam.mx), consultado el 15 de enero de 2014. En tanto que las referencias legislativas, como en el caso del apartado anterior, se hacen tomando como punto de partida a las versiones de la Ley de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en vigor al momento de la reforma constitucional de 1994-1995. Por su parte, las referencias a Acuerdos Generales se hacen sólo a los más importantes instrumentos de la materia hasta antes de 2013; así, el estudio del Acuerdo General 5/2013, que distribuyó competencias entre los órganos judiciales

Así, las modificaciones de 1988 no pueden hallarse desvinculadas a las profundas transformaciones que la justicia constitucional mexicana sufrió en 1994-1995, las cuales incorporaron profundos cambios en la configuración del artículo 105 constitucional, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la nueva Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Suprema; y desde luego, en lo que toca al régimen procesal del juicio de amparo, al determinar nuevas reglas competenciales para su tramitación.

La reforma de 1995, no se ocupó de manera directa del juicio de amparo, en tanto que sus efectos dentro de éste, fueron sólo el resultado de la novedosa integración del Poder Judicial Federal. Así, las principales consecuencias de las modificaciones comentadas, incidieron en los siguientes campos: a) La modificación estructural del Poder Judicial de la Federación, derivada de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración y vigilancia de la magistratura federal, con exclusión de la Suprema Corte; b) La reingeniería del Alto Tribunal, mediante la reducción de las Salas y ministros que lo integraban a únicamente dos y once miembros, respectivamente; y c) en tercer lugar –y quizá lo más importante– desplazó del Alto Tribunal el conocimiento de los asuntos que implicaban un control de legalidad para especializar la competencia del Pleno y las Salas únicamente a las cuestiones netamente constitucionales, ello a través de la derivación de competencias en el juicio de amparo a manos de los Tribunales Colegiados de Circuito, y mediante el otorgamiento de plena vivencia práctica a las controversias constitucionales –existentes según algunos autores desde la constitución de 1857, y plenamente demarcadas en la constitución actual), así como la creación de la tutela abstracta de la constitución al través de las acciones de inconstitucionalidad, incluidas en la fracción II del nuevo artículo 105 de la carta magna.

Sin embargo, el régimen propio de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, nació bajo un signo de contrariedad, cuyos efectos se dejan sentir ahora más que entonces: por un lado se trataba de extender el imperio de la constitución a todos los extremos del orden jurídico (en una analogía kelseniana, se buscaba que el principio de regularidad impregnara todos los vértices de la pirámide jurídica) pero la trampa no estaba en el discurso, sino en la manera de llevarlo a cabo, pues para la declaración de inconstitucionalidad

federales a partir de la reforma en materia de derechos humanos y amparo, será objeto de comentario en el siguiente capítulo, según se indica al final de este párrafo.

con efectos *erga omnes* era necesario que ocho de los once magistrados de la Suprema Corte votaran por la inconstitucionalidad, aun cuando el Pleno podría funcionar con apenas ocho ministros durante la discusión de los asuntos, lo que exige prácticamente unanimidad en la votación. La cuestión es que en los tiempos del “derecho dúctil” el margen de indeterminación del sistema jurídico (integrado no sólo por normas sino también por principios –mandatos de optimización según la elaborada tesis de Robert Alexy⁷⁵) torna cuantitativa y cualitativamente más compleja la declaración de inconstitucionalidad.

Pero dejemos la jurisdicción constitucional orgánica, cuyos instrumentos concretos son precisamente la acción y la controversia, para volver a nuestro tema, ya de por sí arduo; es decir, la consideración de los efectos de las reformas de 1994-1995 en lo que hace al juicio de amparo. Como adelantamos desde hace algunos párrafos dichas modificaciones constitucionales no implicaron ningún cambio sustancial a los artículos 103 y 107 de la constitución, sino solamente algunos cambios “secundarios en lo que hace a su tramitación”.

Entre estos cambios puede contarse la diferenciación entre cumplimiento excusable e inexcusable en referencia con el acatamiento por parte de las autoridades de las sentencias que conceden el amparo y protección de la justicia federal. Así con base en esta distinción, si el incumplimiento no se debía a evasivas o renuencia de la autoridad responsable, entonces debía concederse un plazo de gracia para que la autoridad acatara el fallo protector; en caso contrario, si el incumplimiento no tenía justificación, debía procederse en los términos ya conocidos: mediante la separación del cargo de las autoridades remisas y su consignación ante el Juez de Distrito para la determinación de las responsabilidades penales a que hubiese lugar.

Además, se previó el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, es decir, que en ciertos casos el quejoso podría optar por el pago de daños y perjuicios que se hubiesen causado con el acto de autoridad; en cuyo caso el juez federal debía oír incidentalmente a las partes y resolver sobre la cuantía y forma de pago de dichos daños y menoscabos patrimoniales soportados por el peticionario del amparo. En el mismo sentido, a partir de estas reformas, se previó la posibilidad de que cuando la Corte, una vez calificado el incumplimiento del fallo o la repetición del acto, se pronunciara oficiosamente sobre el cumplimiento sustituto cuando de ejecutarse la sentencia de amparo se

75 Robert Alexy, “Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático” en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo (s)*, 2ª edición, Trotta, Madrid 2009, pp. 31-47.

causarán más perjuicios que los beneficios que obtendría el quejoso con la ejecución de la sentencia. Finalmente, en este mismo campo, se estableció la caducidad del procedimiento de ejecución de las resoluciones de amparo, por inactividad procesal de la parte interesada en obtener su cumplimiento.

Pero, como ya también se dijo, las modificaciones constitucionales que entraron en vigor en 1995 alteraron el sistema de competencias para el conocimiento del amparo, sobre todo a través del incremento en el número y especialización de los Tribunales Colegiados de Circuito, que prácticamente se convierten en numerosas “pequeñas supremas cortes”.

De acuerdo con los términos de la reforma la Suprema Corte redujo sus cuatro Salas permanentes y una supernumeraria integradas por cinco ministros cada una, a solo dos. La primera especializada en asuntos civiles y penales; y la segunda con competencia en materia laboral y administrativa. Con ello se buscaba hacer de la Corte un auténtico tribunal constitucional ocupado únicamente de decidir cuestiones constitucionales, sobre todo por problemas de atribución de competencias entre los distintos órdenes y órganos de gobierno; o mediante la depuración de las normas irregulares, ejerciendo una ortodoxa función de legislador negativo, de la cual la actual Suprema Corte mexicana ha sabido ir desembarazándose gradualmente a través de sus sentencias y jurisprudencia constitucional.

A grandes rasgos, el sistema competencial del juicio de amparo siguió en 1995 los derroteros iniciados en las modificaciones de 1988. Así, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995. La competencia entre el Tribunal Pleno y las Salas podría describirse de la siguiente forma:

A) El Tribunal Pleno, en materia de amparo, sin considerar todas las facultades de su elenco competencial, conocía de acuerdo con la reforma analizada:

a) Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo

amerite; esta petición; en este caso la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que sean verdaderamente importantes en la opinión pública; y cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza; en este caso se trata del denominado amparo soberanía que versa sobre la invasión de facultades de la federación hacia los estados o viceversa, el cual ha sido desplazado por la función de control que desempeñan las controversias constitucionales.

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

c) Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo de 1936 (conocido como queja de queja), siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley. Esta fracción se refiere a lo que se gonococo como queja de la queja, y que implica la procedencia del recurso mencionado contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos.

d) Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

e) De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando la "autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el

incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

f) De las denuncias de contradicción de tesis entre las Salas del Alto Tribunal, a fin de lograr la unificación de los criterios jurisprudenciales.

B) En tanto, que las Salas, en materia de amparo se hallaron con las siguientes competencias:

a) Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

b) Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito: cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a los laudos de los tribunales del trabajo, tanto para trabajadores del sector privado como público.

c) Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo (ya abrogada), siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea

competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley.

d) Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de cada una de las Salas.

e) De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No escapa a la consideración de quien esto escribe que la enumeración –aun suscita como lo fue– puede abrumar al paciente lector; sin embargo, su enunciación es necesaria porque como se ha visto la reforma de 1995, acompañada de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, implicó una modificación indirecta pero sensible al sistema competencial de tramitación del juicio de amparo.

La creación de las acciones de inconstitucionalidad acompañadas de la plena vigencia práctica de las controversias constitucionales y la delegación de competencias a los Tribunales Colegiados, además de la mención expresa en la exposición de motivos de la reforma de 1995, en el sentido de que era necesario que la Suprema Corte acentuará su papel como Tribunal Constitucional; le dieron al Alto Tribunal de un poderoso arsenal argumentativo al cual podría recurrir cuando la competencia en materia de amparo empezaba de nueva cuenta a ocupar una parte considerable de la agenda jurisdiccional de la Corte.

Así, como bien lo señala el propio ministro Cossío⁷⁶, siempre que la Suprema Corte se quería deshacer de alguna competencia en relación con el amparo o cualesquier otra materia, podría recurrir a la emisión de acuerdos generales bajo el argumento de que el conocimiento de asuntos propiamente constitucionales era su principal actividad.

Esto no fue cosa poca para el amparo. Si bien la Ley de Amparo de 1936, permanecía inalterada en sus términos esenciales, lo cierto es que la jurisprudencia cada vez más profusa de los Colegiados hacía del amparo una instrucción procesal cada vez más complicada e ineficaz. Los estudios cuantitativos realizados sobre las sentencias de amparo han demostrado que aun después de 1995 la cantidad de sentencias que negaron la protección y aquellas que no siquiera implicaron un estudio de fondo porque sobreseyeron en el juicio (autos propiamente hablando) son notablemente superiores al

76 Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2009.

número de fallos concesorios de la protección, sea de forma lisa y llana o bien “para efectos”.

La historia de este periodo puede ser resumida como una constante actividad de la Suprema Corte para delegar asuntos a los Tribunales Colegiados y la del creciente aumento del poder de estos órganos como instancias terminales en materia de control de legalidad en general, y en especial en lo que hace al amparo casación, primordialmente de las resoluciones judiciales de los órganos de la justicia local.

De esta manera la competencia para conocer del amparo, no se encontraba sólo en la Ley de Amparo, sino que por mucho desbordaba este ordenamiento y a decir de algún magistrado no se imperaba en imperativos lógicos reconocibles por los justiciables. Al contrario. Para poder determinar a qué tribunal correspondía el conocimiento de un asunto debía (y probablemente todavía) iniciarse una travesía por la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para terminar en los innumerables acuerdos generales expedidos por el pleno de la Corte, en especial el 5/2001 y 3/2008 que introdujeron notables cambios en la competencia para conocer del juicio de amparo. El Acuerdo general 5/2001, modificado por el diverso 3/2008 (que concedió a las Salas ciertas facultades para el conocimiento de determinados tipos de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales); es un claro ejemplo de cómo se conforma la competencia actual de los Tribunales Colegiados en materia de amparo. Por su importancia, una transcripción de dicho instrumento normativo, se hace necesaria:

Quinto. Los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de:

A. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

a) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia. Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el

Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

b) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

c) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea: a) Aseguramiento o embargo de bienes; b) Aplicación de cualquier medio de apremio; c) Cateos; d) Arraigos o arrestos domiciliarios; e) No ejercicio de la acción penal; f) Identificación administrativa del procesado; g) Desistimiento de la acción; h) Reparación del daño; e i) Procedimiento de ejecución de sentencia.

2. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea: a) Aplicación de cualquier medio de apremio; b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria; c) Juicio ejecutivo mercantil; d) Arrendamiento inmobiliario; e) Arrendamiento financiero; y f) Procedimiento de ejecución de sentencia.

3. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea: a) Práctica de una visita domiciliaria; b) Multas y arrestos administrativos; c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes; d) Procedimiento administrativo de ejecución; e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte; f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y g) Fianzas.

4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea: a) Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo; b) Aplicación de cualquier medio de apremio; c) Procedimiento de ejecución de laudo; d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.

d) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

A reserva de hacer algunos comentarios más amplios en el momento oportuno, desde ahora queremos referirnos brevemente al proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2001. Bajo la presidencia del ministro Genaro Góngora Pimentel, el Alto Tribunal determinó integrar una comisión de ministros, académicos y litigantes que quedó formalmente integrada como Comisión de Análisis de propuestas para una nueva Ley de Amparo iniciando los trabajos el 17 de noviembre de 1999⁷⁷ que se encargara de identificar cuáles eran los defectos actuales que hacían del amparo un recurso intrincado e ineficaz. La comisión estuvo presidida por el ministro Humberto Román Palacios e integrada por célebres personalidades como don Héctor Fix Zamudio, el estudioso José Ramón Cossío y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ambos ahora con un sitial en la Corte), entre otros reputados juristas y magistrados de circuito. El proyecto de la Suprema Corte de Justicia y de su presidente Genaro Góngora fue resultado de una tendencia doctrinaria que desde décadas atrás urgía la realización de importantes cambios legales para hacer del amparo un “recurso” –sin prejuizar sobre su naturaleza jurídica– rápido y sencillo, pero sobre todo eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Para ello la comisión integrada por la Corte se dio a la tarea de recopilar colaboraciones de diversos sectores de la academia y la opinión pública en donde se expresaban las líneas generales para reformar el juicio de amparo, al tiempo que se convocó a un congreso de juristas a celebrarse en la bella ciudad de Mérida, Yucatán, la cuna que meció los primeros atisbos del amparo, a fin de que de ella surgieran los trazos generales de un proyecto de nueva ley del juicio de derechos fundamentales que iban a ser comunicados al Poder Legislativo para los efectos del artículo 72 constitucional, aunque la Suprema Corte no tuviera derecho de iniciativa. Sin embargo la actividad del Alto Tribunal, la de su presidente y la de la comisión designada no fueron unánimemente aceptadas ni vistas sin algunas reticencias. Entre los críticos al proyecto figuraban Ignacio Burgoa⁷⁸, Carlos Arellano, que hicieron oír sus voces y corrieron la pluma para censurar acremente a las tendencias extranjerizantes

⁷⁷ *Proyecto de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SCJN, México 2000, pág. 13.

⁷⁸ En las conclusiones del segundo Congreso Nacional de Amparo realizado en Morelia, Michoacán en el año 2000 y que se contienen en la declaración de Morelia, *Renovación de la Ley de Amparo*, Instituto Mexicano del Amparo, México 2000, *Una nueva ley de Amparo o la renovación de la vigente*, editorial Porrúa, *Memorias epitome autobiográfico*, Porrúa, México, 2003.

y desnaturalizadoras que desde la Corte trataban de infundirse en la centenaria institución procesal. Pero lo cierto, es que al menos en esta ocasión los tiempos no le fueron propicios a la voz de Burgoa y sus cultos seguidores; esta vez la práctica tribunalicia del juicio de amparo parecía avalar la necesidad de que el juicio fuera replanteado de manera definitiva. Esto no implicaba desnaturalizar la institución, pero tampoco suponía encerrarla en la insularidad de un malentendido chovinismo jurídico que desconocía los avances del moderno derecho procesal constitucional y las necesidades apremiantes de la sociedad en materia de protección de los derechos fundamentales, porque por encima de las formas debe reconocerse que el amparo está inserto en una necesidad pragmática común: la de que sea respetado el “coto vedado” (Garzón Valdés⁷⁹) o la “esfera de lo no decidible” (Ferrajoli⁸⁰) que son los derechos esenciales de las personas. Lo cierto es que el tiempo le dio la razón a los afanes reformistas del ministro Góngora Pimentel, y a la postre, las razones, pero sobre todo, las soluciones propuestas en el proyecto de la Suprema Corte, acabaron siendo el fundamento esencial, el alma jurídica, de la nueva ley de amparo en vigor desde el 2 de abril de 2013. Por ahora basta dejar asentadas estas breves consideraciones y reservar la discusión profunda de la nueva ley de amparo, para el siguiente capítulo.

X. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Es indudable que las reformas constitucionales de 1994-1995 fueron de mayor impacto y relevancia para el proceso de transición democrática de México (acaso sólo comparables con las modificaciones constitucionales en materia de amparo y derechos fundamentales de 2011-2013). La reconfiguración de la Suprema Corte, tanto en su integración como en su ámbito jurisdiccional, se procuró hacer de la Corte un árbitro jurídico creíble, con capacidad para pacificar los múltiples conflictos políticos que anunciaba el creciente pluralismo político del país, pero la asignatura de la justicia constitucional de la libertad, que era quizá la más importante, permaneció olvidada: los tiempos para la protección de los derechos fundamentales no eran propicios.

79 Referido por Ferrajoli, Luigi, “La esfera de lo indecidible y la división de poderes”, en *Estudios constitucionales*, año 6, número 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Chile 2008, pág. 337.

80 *Ídem*.

La reforma constitucional de 1994 no estuvo pensada para que la Suprema Corte fuera un instrumento de defensa de los derechos fundamentales, ello debido a una errónea concepción de lo que es un Tribunal Constitucional; pues esta idea se entendía ligada sólo a una perspectiva depuradora del ordenamiento jurídico, al expulsar del sistema las normas generales que violan la Constitución. El legislador seguía en esta parte la ortodoxia del primer diseño de Tribunal Constitucional europeo que fuera pensado por Hans Kelsen⁸¹; sin embargo esta concepción denominada “legislador negativo”, con la que nació la jurisdicción constitucional en Europa, ha sido sustituida por una concepción centrada en la defensa de los derechos fundamentales

Entre los primeros sistemas de control constitucional, está el sistema concentrado, concebido por Hans Kelsen⁸² y plasmado en la Constitución Austriaca del 1 de octubre de 1920. Su objeto fue monopolizar el control constitucional de las leyes en un solo órgano (control concentrado) no enjuiciar situaciones concretas o hechos específicos. Su función era analizar la compatibilidad entre dos normas abstractas: la ley y la Constitución. En caso de que estas normas fueran incompatibles depuraba el orden jurídico como legislador negativo.

En oposición a esta concepción, surge otra que se ha denominado “legislador positivo” mediante la cual se crean nuevas leyes, mientras que el “legislador negativo” elimina aquellas que son incompatibles con la Constitución. Con este modelo de jurisdicción constitucional lo que se pretendía era que el legislador estuviese limitado efectivamente por la Constitución.

La reforma de 1995, estaba destinada a pacificar, a través de un tribunal, los conflictos políticos propios del pluralismo democrático, aunque este modelo fue abandonado en Europa con los tribunales constitucionales de la segunda posguerra.

Las constituciones con un amplio catálogo de derechos fundamentales que ocupaban el lugar central de la organización del poder y que, como tales, deberían de ser exigibles aún frente al legislador, tienden a una profunda transformación de la jurisdicción constitucional europea, a grado tal que se ha

81 “El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones Austriaca y Norteamericana”, publicado en la *Revista Iberoamericana de Derecho procesal constitucional*, número 12, julio-diciembre 2009, Porrúa, México 2009, págs. 3-17.

82 *Ídem*

ido modificando y evolucionando hacia un modelo centrado en la protección de los derechos fundamentales.

Mauro Capelletti⁸³, señala que la práctica de los tribunales constitucionales europeos de la segunda posguerra ha generado “la dolorosa toma de conciencia de que una Constitución y una declaración de derechos necesitan de la maquinaria judicial para ser efectivos”. En este sentido, la función de los tribunales constitucionales europeos termina por asemejarse a la de la Corte Suprema Norteamericana.

Debemos destacar, para efectos de entender mejor lo que está sucediendo en México, tres cuestiones: a) En Europa está muy superado el modelo de Tribunal Constitucional como de legislador negativo; b) La experiencia norteamericana y europea demuestran que para garantizar la eficacia de la Constitución y de los derechos fundamentales se requiere no sólo de un tribunal sino de una maquinaria judicial completa; y c) La labor principal de los jueces constitucionales, sea en el modelo norteamericano o en el europeo, es generar criterios de interpretación constitucional vinculantes para el resto de los jueces.

En ausencia de mecanismos de pacificación de conflictos políticos propios de un sistema de partido hegemónico, la Corte ha venido a llenar ese vacío y, por sus resultados, cabe afirmar que lo ha hecho bastante bien pero aún le queda pendiente desarrollar sistemáticamente la jurisprudencia constitucional que permita, por un lado, fijar las reglas constitucionales que prevengan la repetición de esos mismos conflictos políticos en el futuro y, por el otro, desarrollar de manera sistemática el contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Toda decisión constitucional forma parte de un sistema de reglas de creación judicial. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional del derecho de libre expresión se ha ido configurando, tanto en Estados Unidos como en Europa, a partir de un conjunto de asuntos que plantean distintas aristas o problemas constitucionales en torno a ese derecho: la protección constitucional al discurso político, a la propaganda comercial, a la pornografía, al discurso subversivo, etcétera. Dworkin⁸⁴ sostiene, que toda sentencia tiene que continuar en forma consistente la “historia” de la secuencia de decisiones previas. En este sentido, toda decisión de los jueces constitucionales se convierte en un eslabón entre el

83 “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la Justicia Constitucional”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto 1986, pág. 14. La justicia Constitucional estudios de Derecho Comparado UNAM, México 1987, pág. 324.

84 *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, pp. 228-232.

pasado y el futuro -novela *seriatim*- la Corte se refiere a su jurisprudencia en términos de reglas generales fijas, sin conexión explícita con el resto de su obra jurisprudencial.

En México las prácticas judiciales son propias de un sistema político autoritario, en donde la función principal de la jurisprudencia es disciplinar en forma muy estricta la actividad de los jueces y con ello evitar que se aventuraran a generar decisiones y criterios jurisprudenciales con un alto contenido valorativo o sustancialista.

Para garantizar el formalismo judicial extremo se requería un sistema autoritario. Dentro de ese contexto, la jurisprudencia estaba destinada principalmente a limitar el poder de los jueces, concentrándolo en pocos jueces (ministros y magistrados). Olvidando que la labor de los jueces constitucionales se centra en dotar de significado a la Constitución.

La Suprema Corte mexicana parece concebir su función central en términos de un órgano especializado en la pacificación de conflictos políticos, cuyas intervenciones permiten la depuración del ordenamiento jurídico, y ha hecho muy poco o nada por ordenar el proceso de generación de la jurisprudencia constitucional por parte de los Tribunales Colegiados, permitiendo que continúen vigentes jurisprudencias en materia de derechos fundamentales, establecidas durante el régimen político anterior, que prácticamente vacían de contenido sustantivo a los derechos fundamentales y que nadie está dispuesto a revisar y revocar.

La Suprema Corte mexicana tiene que abandonar la idea de que es un órgano jurisdiccional separado del resto de los tribunales, al estilo del modelo europeo, y abocarse de lleno a generar la jurisprudencia constitucional que logre hacer de la Constitución mexicana y, sobre todo, de los derechos fundamentales, normas con plena eficacia jurídica.

XI. EL FUTURO: UN NUEVO JUICIO DE AMPARO

Nos encontramos en el inicio de una nueva situación para el juicio de amparo en cuanto instrumento tutelar de los derechos no sólo de sede constitucional sino también de todos aquellos derivados de los tratados internacionales ratificados por el Ejecutivo de la Unión y aprobados por el Senado federal, en los términos del artículo 133 constitucional.

Esta tendencia, incide en los siguientes sectores:

A) Por lo que respecta a la *interpretación constitucional*⁸⁵ que ha realizado nuestra Suprema Corte de Justicia, si bien es importante, ha sido limitada, por una parte, por el enorme esfuerzo dedicado a sus funciones de tribunal de casación, y por otra, en virtud de las constantes reformas constitucionales de carácter formal que si bien, en un número importante han sido necesarias o convenientes para modernizar nuestro ordenamiento fundamental en vistas de los numerosos cambios de la sociedad mexicana en los últimos años, en su conjunto deben considerarse excesivas, ya que han llegado casi a cuatrocientas, resulta preferible, salvo los casos de verdadera e imprescindible necesidad, que la adaptación de las disposiciones constitucionales a las constantes modificaciones de carácter social, pueda realizarse por medio de la jurisprudencia y no necesariamente por reformas de carácter formal, como ha ocurrido hasta el momento.

Aun y cuando el ejemplo de la aplicación y modernización de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 (con sólo veintiséis reformas formales en los dos siglos de su existencia), por medio de la jurisprudencia de los tribunales, en especial de la Suprema Corte, debe considerarse como un caso excepcional; sin embargo, son numerosos los ordenamientos en los cuales los tribunales o cortes de carácter supremo o los especializados en la resolución de conflictos constitucionales, han realizado una labor permanente de interpretación, como instrumento eficaz para amoldar el texto de la respectiva carta fundamental a los contrastantes cambios, en ocasiones vertiginosos, como los que hemos contemplado en los últimos años, de naturaleza social, económica, política y cultural⁸⁶.

La doctrina y la jurisprudencia contemporáneas han llegado a la conclusión, sobre la cual existe consenso, en el sentido de que la interpretación *constitucional*, en especial la que corresponde a los tribunales, no puede equipararse a la de las restantes normas jurídicas, aun cuando pertenezca el mismo género, ya que asume características peculiares muy acentuados⁸⁷, pues como lo ha puesto de

85 Sobre la interpretación constitucional véase Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

86 La mutación de la constitución como medio adecuador de las disposiciones constitucionales se aborda solventemente en el libro de Huerta Ochoa, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, 2ª edición, México, IIJ-UNAM, 2013, pág. 113.

87 En contra de esta postura puede verse el artículo de Rolando Tamayo y Salmorán en el libro compilado por Vázquez, Rodolfo, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, 5ª reimp., México, Fontamara, 2008, pág. 160 y siguientes.

relieve Mauro Cappeletti⁸⁸, dicha atribución, además de atribuir *facultades muy amplias de valoración* a los jueces constitucionales, les confiere una función política muy vigorosa, entendida en sentido táctico y no partidista, puesto que influye de manera significativa en la toma de decisiones por parte de los otros dos géneros del poder del Estado.

Según el pensamiento de otro distinguido constitucionalista italiano Franco Pierandrei⁸⁹, la interpretación de las normas fundamentales debe adecuarse a la naturaleza de los motivos políticos y a los principios esenciales que se encuentran en la base de estos preceptos.

Por su parte, el conocido constitucionalista argentino Segundo V. Linares Quintana⁹⁰ ha señalado una serie de reglas particulares que en su concepto deben de servir de orientación para interpretar las disposiciones constitucionales, entre la cuales deben destacarse, entre otras, las que se refieren a que, en dicha interpretación debe prevalecer el contenido tecnológico o finalista; que debe utilizarse un criterio amplio, liberal y práctico; que debe considerarse a la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y de principios; que deben de tomarse en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes en el momento de la sanción, sino también las imperantes en la época de aplicación, etcétera.

La interpretación de los textos constitucionales no corresponde en exclusiva a los tribunales, sino que se efectúa también por los otros dos órganos del poder, es decir, por el legislativo cuando expide normas secundarias y por el ejecutivo cuando formula reglamentos o bien crea actos o resoluciones de carácter administrativo; pero como lo señala Klaus Stern⁹¹, en los países en los cuales existe una jurisdicción constitucional, corresponde a los tribunales supremos o especializados señalar la *interpretación definitiva* de las normas constitucionales, la que es obligatoria para todas las autoridades públicas y para los particulares, y en este sentido se acrecienta de manera considerable la participación de nuestra Suprema Corte de Justicia, con motivo de la mencionada reforma de 1988, en la

88 *La justicia constitucional comparada*, UNAM, México 1987, página 138 ss.

89 Pierandrei, Franco, citado por Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, México, Porrúa, 2003, pág. 131.

90 *Tratado de la ciencia del derecho procesal constitucional*, tomo 2, editorial Alfa, Buenos Aires, Argentina 1953, pág. 469 y siguientes.

91 *Derecho del estado de la República Federal de Alemania*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, España 1987.

toma de decisiones fundamentales, y por tanto, su relación con los otros dos órganos del poder, y particularmente con el Ejecutivo.

B) Por lo que respecta a la *declaración general de* inconstitucionalidad, hice referencia de esta institución cuando abordé el amparo *contra* leyes, pero puedo agregar en esta oportunidad, que en la misma no se ha establecido en nuestro ordenamiento por el peso de la tradición de la llamada “Fórmula Otero”, así como por el temor que se presente una invasión, por parte de la Suprema Corte, en las funciones de los órganos legislativos, tanto federal como de las entidades federativas. Este último argumento descansa en un criterio muy tradicional de la división o separación de las funciones de los órganos del poder, en su concepción clásica, pero no toma en cuenta que las sentencias colectivas y de carácter general, las que se han extendido de manera considerable en los tribunales de nuestra época, no pueden considerarse como una atribución legislativa de carácter material, sino estrictamente resoluciones de carácter judicial, ya que cuando un tribunal formula un fallo con efectos generales o *erga omnes* no se convierte en legislador, sino que simplemente priva de efectos a las disposiciones legislativas que se han considerado contrarias a la carta fundamental, pero subsisten dichas normas que sólo pueden ser derogadas por el legislador.

Cuando un tribunal supremo o especializado efectúa una declaración general de inconstitucionalidad, no decide una controversia directa que requiera un fallo con efectos particulares, ya que la materia del conflicto se refiere a las disposiciones legislativas que se consideran contrarias a preceptos o principios de carácter más amplio, como son las que se consagran en el texto de la carta fundamental y por tanto, si tomamos en cuenta el silogismo judicial cuando las dos premisas son generales, forzosamente la conclusión debe tener también un carácter general y no particular.

Por otra parte, no se ha tomado en consideración que la práctica de la declaración general en varios ordenamientos latinoamericanos próximos al nuestro, como ocurre en la acción popular de inconstitucionalidad en Colombia y Venezuela, y los efectos generales de los fallos de inconstitucionalidad de Costa Rica y varias provincias argentinas, no han producido los conflictos que se vaticinan en nuestro régimen constitucional por dos motivos que son tomados en consideración por las cortes o por tribunales que tienen encomendada esta declaración: por una parte, debido al principio básico de la interpretación constitucional, que se apoya en la presunción de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, lo que significa que sólo se hace la declaración general cuando existe una contradicción insalvable entre dichas normas y las disposiciones y principios de la constitución.

El otro gran principio que se ha puesto de relieve por los tribunales o cortes constitucionales de Europa continental, consiste en la preminencia que han adquirido las llamadas *sentencias interpretativas*, es decir aquellas que realizan una función de armonización entre las disposiciones legislativas impugnadas y los preceptos y principios de la carta fundamental, de tal manera que se señala cual debe ser la interpretación que debe prevalecer para considerar compatibles dichas disposiciones con la Constitución, lo que hace innecesario llegar a la declaración general, que como he dicho solo se pronuncia si la compatibilidad es ostensible.

Finalmente, también debe imponerse la declaración general por razones prácticas de economía procesal⁹². En una época en la cual pueden presentarse al mismo tiempo o de manera sucesiva cientos y en ocasiones miles de demandas de inconstitucionalidad contra las mismas disposiciones legislativas, es muy lento y costoso decidir caso por caso, puesto que la declaración general, o las sentencias interpretativas, resolverían el problema en una o en muy pocas sentencias. En la experiencia mexicana se puede observar que cada año se presentan numerosas demandas contra disposiciones tributarias, las que son modificadas anualmente por las llamadas misceláneas fiscales, pero también de otros ordenamientos. Cuando algunas de dichas demandas se acumulan en primer grado, se forman expedientes inmanejables, que si bien tienen la ventaja de requerir un solo fallo, es preciso analizar en la sentencia los aspectos peculiares de cada caso, a no ser que sean absolutamente iguales, lo que requiere la redacción de decisiones de gran extensión.

Por todos estos motivos, ya desde el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en la Ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, se adoptó la siguiente recomendación⁹³:

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

92 Carbonell Sánchez, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

93 <http://www.iberconstitucional2017.unam.mx/>

Estoy convencido de que en un futuro no muy lejano terminará por imponerse la declaración general de inconstitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico, tal vez con un periodo de adaptación, como por ejemplo que dicha declaración tenga eficacia, una vez que se haya establecido jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia, que en la actualidad requiere de cinco resoluciones iguales no interrumpidas, aprobadas con un número determinado de votos favorables, a no ser que se trate de decisiones que resuelvan contradicciones de criterios entre las Salas o los tribunales colegiados de circuito (artículos 215 a 221 de la Nueva Ley de Amparo), número que podría reducirse de manera paulatina, en cuanto la institución arraigue en la institución mexicana.

C) Por lo que respecta a la *tutela específica de los derechos humanos* por medio del juicio de amparo, además de la protección por conducto de amparo contra leyes, descansa, por una parte, en el sector que calificamos de amparo de la libertad o *habeas corpus*, y también en ciertos supuestos en la impugnación de actos u omisiones de la administración que infrinjan de manera directa los preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales. En estos últimos supuestos, cuando implican la interpretación de un precepto constitucional, ya sea que el fallo se dicte por los jueces de distrito o por los tribunales colegiados en amparo de una sola instancia, se puede combatir en segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo dispuesto por la ley reglamentaria del “juicio de derechos fundamentales”.

En cuanto al amparo de la libertad o *habeas corpus*, que no siempre implica la impugnación de preceptos constitucionales, sino en ocasiones de disposiciones ordinarias, tiene poca aplicación práctica, en dos supuestos que es preciso perfeccionar, para darle una mayor eficacia.

En primer término, si bien la Ley de Amparo, según traté con anterioridad, consagra en este sector un procedimiento más rápido en teoría, con una decisión en un plazo muy breve y con medidas precautorias vigorosas por medio de la llamada suspensión del acto reclamado: en la realidad, al seguirse los mismos turnos judiciales que se señalan para otros sectores del mismo amparo y debido al recargo de los juzgados de distrito que son los que deben decidir dichos amparos en primera instancia (aun cuando pueden interponerse ante los jueces locales), la decisión, inclusive de la propia suspensión, resulta lenta para las necesidades de una protección que debe ser extremadamente rápida, de pocos días, para que realmente se obtengan resultados positivos, como el derecho comparado lo demuestra. En muchas ocasiones, cuando se pronuncia dicho juez

federal sobre el fondo, la persona afectada ya ha sido puesta en libertad o bien consignada ante un juez penal ordinario.

Este defecto puede corregirse si se sigue el ejemplo del derecho brasileño, el cual establece una prioridad absoluta en materia *habeas corpus*, que deben seguir los jueces que conozcan de este instrumento, respecto de todos los demás asunto de su conocimiento, y en segundo lugar, tiene preferencia el *mandado de seguridad* (o mandamiento de amparo)⁹⁴, similar a nuestro juicio de amparo (en nuestro derecho la primacía de segundo orden debería darse a los amparos interpuestos contra de violaciones directas de carácter constitucional), como lo dispone el artículo 17 de la ley brasileña de 31 de diciembre de 1951, sobre el citado mandamiento de amparo, que se encuentra todavía en vigor, con varias reformas posteriores.

El segundo inconveniente que obstaculiza la eficiencia del sector del juicio de amparo mexicano que protege la libertad e integridad personales se debe, en nuestro concepto, a la falta de una disposición constitucional que regule en forma precisa la detención de carácter administrativo, en el periodo de la investigación realizada bajo la dirección del ministerio público, es decir, previa el proceso penal, ya que el artículo 16 de nuestra carta federal establece que ninguna persona puede ser detenida sino mediante una orden judicial, salvo en dos hipótesis: tratándose de flagrante delito o en casos de urgencia, cuando no exista en el lugar una autoridad judicial, que son casos de excepción. Varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos que por falta de espacio no menciono de manera específica, establecen un periodo que va de cuarenta y ocho y setenta y dos horas para los supuestos generales de una detención administrativa necesaria para culminar la investigación.

En la realidad jurídica de nuestro país, o bien se interpreta en forma demasiado flexible la flagrancia del delito o se infringe abiertamente el citado artículo 16 constitucional, pues en muchos casos, la detención administrativa, para investigación se prolonga por varios días hasta complementar dicha investigación y entonces se decide sobre el ejercicio de la acción penal. Considero que sería preferible introducir en el citado artículo 16 constitucional un plazo perentorio para dicha detención, ya que si no se cumple con el mismo se transformaría automáticamente en una detención ilegal. Este caso debería de combinarse con un procedimiento preferencial, que daría efectos positivos al juicio de amparo en esta materia. Además, si se mantiene detenida una persona

⁹⁴ Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 56.

más allá del plazo de detención administrativa, que en la actualidad es impreciso también de manera automática se generaría una responsabilidad objetiva del Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9, fracción V, del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el gobierno de México y aprobado por el Senado, el cual dispone: que “toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.

Para terminar, haré una sucinta referencia a la protección de los derechos humanos, consagrados por los tratados, pactos o convenios internacionales y que han sido incorporados a nuestro derecho interno, una vez aprobados por el Senado Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional. Es claro que en nuestro ordenamiento jurídico, los tratados no debieran tener jerarquía constitucional, atendiendo al principio *pro persona*, es decir se debe buscar la regla eficaz, aun cuando forman parte de la ley suprema en los términos del propio artículo 133 de la carta federal.

Pero con independencia de la jerarquía que pueda otorgarse a los citados pactos internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro reordenamiento, resulta evidente que como el amparo no sólo procede por violaciones de carácter estrictamente constitucional, sino también respecto de la infracción de derechos establecidos en leyes ordinarias, según es sostenido reiteradamente, los afectados pueden interponer el propio juicio de amparo cuando la autoridad pública menoscabe por acción u omisión, los propios derechos establecidos en dichos convenios internacionales que complementan y enriquecen a los otorgados por la carta federal.

No sería aventurado afirmar que en los supuestos en que se discuta la aplicación de uno de estos derechos humanos de carácter internacional, pero incorporados al derecho interno, se cumplen los supuestos que las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional y los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, exigen para que las Salas de la Suprema Corte ejerciten sus *facultades* de atracción si los amparos respectivos son conocidos por los tribunales colegiados de circuito en una sola o en la segunda instancia.⁹⁵

95 Chávez Castillo, Raúl, *Los recursos en el juicio de amparo*, 3ª edición, México, Porrúa, 2010, pág. 235.

XII. ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

Antes de concluir estas reflexiones sobre el juicio de amparo mexicano como instrumento protector de los derechos fundamentales, podemos exponer el siguiente esquema de conclusiones provisionales, sobre el tema.

Primera. Parece haber quedado demostrado que el juicio de amparo, desde su misma denominación tiene un origen hispánico, pues independientemente de que el verbo “amparar” se usa en su sentido gramatical natural, los orígenes del instrumento procesal de defensa de la constitución pueden encontrarse en las tradiciones forales propias de los reinos españoles, que durante el periodo de la reconquista expidieron una serie de regulaciones que imponían, aunque fuese de una forma primitiva o rudimentaria, un conjunto de garantías del gobernado frente a la acción de las autoridades. Empero, al margen de estos antecedentes peninsulares, en general; y aragoneses, en particular, podemos decir que el juicio de amparo también tiene profundos antecedentes en el derecho novohispano, a través de lo que se ha denominado “el amparo colonial”; lo que demuestra que independientemente de sus antecedentes remotos derivados del antiguo derecho romano –a decir de Vallarta⁹⁶– o las figuras afines del derecho español, francés y anglosajón; la implantación del amparo en el derecho nacional obedece a una necesidad consustancial al ejercicio racional –o diríamos con Alexy⁹⁷ y la moderna teoría del derecho– proporcionado del poder; así independientemente de que el juicio de derechos fundamentales hunda sus raíces en la noche de los tiempos puede afirmarse que su existencia obedece a un principio general de interdicción de la arbitrariedad del poder en perjuicio de los gobernados que es común a todas las experiencias jurídicas de los países y que lo que variará dependiendo de las condiciones temporales y espaciales concretas de cada estado, serán las formas procedimentales específicas de regulación del recurso protector de los derechos.

Segunda. Si lo asentado en la conclusión precedente es correcto, entonces podemos entender por qué Ignacio L. Vallarta encontraba los antecedentes del juicio de amparo en el interdicto de *homine libero exhibendo*⁹⁸, pues la principal

⁹⁶ Fix Zamudio, Héctor, *Estudios sobre el juicio de amparo*, 7ª edición, México, Porrúa, 2007, pág. 73.

⁹⁷ Sobre la racionalidad y la proporcionalidad en el derecho véase la obra de Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

⁹⁸ Fix Zamudio, Héctor, *Estudios sobre el juicio de amparo*, *op. cit.*, pág. 75.

función del juicio de amparo a lo largo de la historia fue la protección de la libertad personal. Precisamente con esta teleología fue previsto en las primeras legislaciones procesales mexicanas. Sin embargo, tampoco puede pasar inadvertido que una vez superada la etapa inicial de escasa aplicación práctica –derivada en gran parte a la crisis política y social de mediados del siglo XIX– el amparo fue acumulando mayores funciones que excedieron a la tutela de la libertad personal, para convertirse en un sistema parecido a la revisión judicial norteamericana para enjuiciar al través del amparo, la regularidad constitucional de las normas generales; con ello el juicio de derechos fundamentales sufrió una primera variante esencial de gran intensidad: ya que una institución propia del *common law*, es decir, del derecho anglosajón se insertó en la esencia de un recurso propiamente creado para operar en un sistema de la familia romano-canónica. El amparo, visto de esta manera tal vez ganó extensión, pero irremisiblemente perdió en profundidad y pureza de la institución procesal.

Tercera. Ahora bien, parece ser que la introducción al amparo de la revisión de la constitucionalidad de las leyes no fue la única introducción estrambótica a la esencia del juicio, ni mucho menos la más grave para la esencia del juicio. Tal vez ese lugar deba ser reservado para la inclusión al juicio de amparo de ciertas funciones de casación. Efectivamente, en este capítulo creemos haber demostrado que fueron un conjunto de factores jurídicos, sociales y culturales los que detonaron la evolución del castizo juicio de amparo. Ancestralmente la población ha mirado con resquemores la independencia e imparcialidad de los poderes judiciales locales y en cambio ha entronizado a los juzgadores federales como los máximos defensores de los derechos fundamentales en contra de la arbitrariedad; presadamente esta programación mental del foro y la población en general fue la que ocasionó que los litigantes quisieran someter a un examen judicial federal, la corrección de los fallos de los tribunales comunes. Esta tendencia primeramente rechazada en la Suprema Corte bajo la voz de su presidente Ignacio L. Vallarta, halló cabida definitivamente cuando Miguel Vega interpuso la célebre demanda que culminó con la tácita declaración de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869, que aún a despecho del conflicto entre la Suprema Corte y el Congreso, determinó de una vez y para lo venidero que el amparo también era una figura idónea para someter a un análisis federal la corrección de las sentencias de los tribunales de los estados. Con ello el amparo pasó de ser un recurso extraordinario de constitucionalidad a tutelar el orden jurídico total y enjuiciar los actos de cualquier autoridad no sólo a la luz de su apego a la constitución, sino a través

del tamiz de toda la legislación ordinaria, con lo que asumió también la tutela de un control de legalidad, que cambio al amparo de ser un recurso rápido, ágil y sencillo, en una complicada imitación extralógica de la casación francesa, que lejos de hacerle bien a la centenaria institución procesal logró que la Corte concentrara un número increíble de juicios irresueltos, pues realizar un control de legalidad en esta forma era pedir que la Suprema Corte realizará una “tarea imposible” a decir del Emilio Rabasa⁹⁹.

Cuarta. La incrustación de otras funciones como el control de la constitucionalidad de las normas generales y ciertas labores propias de la casación, hicieron que el amparo se desnaturalizara y perdiera en profundidad lo que gana en extensión, al convertirse en un medio de control de legalidad y, casi por excepción, de la constitucionalidad. Esta evolución degenerativa en donde el amparo se separó de su origen no fue realizada sin dolor ni estuvo exenta de críticas. En este sentido debe reconocerse a Emilio Rabasa como el más encarnizado defensor de la pureza del amparo, que también fue sostenida por Ignacio Burgoa en los inicios de su obra sobre el juicio de amparo. Estas críticas no fueron desconocidas ni en el proyecto de constitución de Venustiano Carranza ni en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917; pero los diputados al tiempo en que aceptaron que esto era una desnaturalización del amparo, prefirieron apartarse de la puridad de las formas constitucionales si con ello se podía asegurar un principio de justicia material a través de la sentencia protectora de la justicia de la Unión. Así prefirieron reconocer ampliamente la procedencia del amparo judicial en virtud de las “garantías” derivadas de los nuevos artículos 14 y 16 de la constitución de Querétaro. Pero, esto era apenas la aceptación expresa de una tendencia que todavía no había visto sus últimas consecuencias, pues en los senderos que todavía le faltaban recorrer al amparo, todavía tendría que hacerse cargo de la impugnación de los actos administrativos que no podían ser cuestionados a través de los recursos idóneos –lo que podemos llamar amparo contencioso-administrativo–; a lo que después se agregaría el amparo protector de los grupos e individuos del sector agrario al través del llamado “juicio de amparo social-agrario”, al cual incluso estaba dedicado el segundo libro de la anterior Ley de Amparo de 1936.

Quinta. Entonces podemos afirmar que a través de sus dos vías –directa e indirecta– el amparo abarca cinco tipos de proceso: (1) El amparo libertad que cumple una función de *habeas corpus* y tiene una tramitación sumaria, en donde

⁹⁹ Como lo afirmó este autor en sus obras *El artículo 14* y *El juicio constitucional*, ya citadas en este trabajo.

el ejercicio de la acción no está sujeta a un plazo preclusivo, la demanda puede presentarse por escrito o por comparecencia, por el propio interesado o bien por un tercero, además de que el juez tiene amplias facultades en lo que hace al impulso y la conducción del juicio; (2) El amparo contra leyes, que está inspirado en la revisión judicial norteamericana, pues permite enjuiciar la regularidad constitucional de las leyes y normas generales, ya sea por medio de un cuestionamiento frontal al proceso legislativo (acción de inconstitucionalidad en sentido amplio) o bien, a través del cuestionamiento de la norma aplicada en el fallo, es decir, en la forma de un examen de legalidad de una resolución judicial en el amparo directo derivado de ella (recurso de inconstitucionalidad); (3) El amparo judicial o casación que procede en la vía directa contra las resoluciones de los jueces federales y locales en los procesos ordinarios; (4) El amparo administrativo, que ha sufrido un importante decremento al crearse los tribunales de lo contencioso administrativo en el ámbito federal y local; y finalmente (5) El amparo agrario que protege los intereses de los sujetos del derecho comunal y rural, con un régimen especial en donde opera el impulso oficioso del procedimiento y la suplencia amplia de la queja.

Sexta. A estas alturas de la historia del juicio de amparo es posible identificar lo que Fix Zamudio y Ferrer Mac-Gregor denominan “el amparo internacional”¹⁰⁰, pues al influjo mexicano otras legislaciones latinoamericanas e incluso europeas han establecido procedimientos similares al amparo, siendo el primer país en hacerlo El Salvador en 1886, y actualmente suman 13 naciones americanas las que prevén recursos afines al juicio de amparo mexicano. En este tenor, diversas convenciones e instrumentos internacionales prevén recursos del mismo carácter del juicio de amparo, tal es el caso de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José; y otros muchos instrumentos que sería prolijo señalar.

Séptima. Empero el amparo tal cual fue conformado en la constitución de 1917 no ha permanecido estático, sino que ha sido profusamente reformado pues en todos los tiempos el control de legalidad ha propiciado que los tribunales se hallen sobrecargados de trabajo. Para tratar de aliviar esta tarea imposible de la Corte en 1988 se trató de hacer una discriminación a partir de la materia de que se tratara en el juicio de amparo: si se debatía alguna cuestión de

101 Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo, op. cit.*, pág. 36.

legalidad entonces el asunto debería ser conocido por un Tribunal Colegiado de Circuito; en tanto que si se hablaba de una cuestión netamente constitucional, el caso se reservaría para la Suprema Corte. Esencialmente este mismo modelo se siguió en la reforma de 1994 que es otra de las más importantes, en ella se redujo la conformación de la Corte a dos Salas y once ministros, además de que se creó el Consejo de la Judicatura Federal y se distinguió entre el cumplimiento excusable, inexcusable y sustituto de las sentencias de amparo. Es decir, en la mayoría de las reformas de las últimas cinco décadas se ha tratado de lograr que la Suprema Corte vuelva a ocuparse de las cuestiones enteramente constitucionales al delegar a los tribunales sufragáneos el control de legalidad en amparo directo y revisiones del juicio indirecto.

Octava. Sin embargo, puede decirse que la Corte no ha tenido en los últimos años un papel relevante y significativo en materia de protección de los derechos fundamentales; en principio porque la reforma de 1994 no estuvo pensada para que la Suprema Corte fuera un instrumento de defensa de los derechos fundamentales, ello debido a una errónea concepción de lo que es un Tribunal Constitucional; pues esta idea se entendía ligada sólo a una perspectiva depuradora del ordenamiento jurídico, al expulsar del sistema las normas generales que violan la constitución; y en segundo lugar porque en ausencia de instrumentos eficaces para tales propósitos la Suprema Corte se ha volcado a ser mayormente un árbitro o pacificador entre los poderes, que de otra manera no encontrarían una salida jurídica para la solución de los llamados “conflictos de atribución” es decir, de aquellos en los que se debate la titularidad de una competencia para un órgano de poder o la irrupción de uno en la espera competencial del otro. Así las cosas, para que la Suprema Corte se convierta en un auténtico tribunal constitucional comprometido con la defensa de los derechos fundamentales es necesario que se reconozca, como ya se dijo que: a) En Europa está muy superado el modelo de Tribunal Constitucional como de legislador negativo; b) La experiencia norteamericana y europea demuestran que para garantizar la eficacia de la Constitución y de los derechos fundamentales se requiere no sólo de un tribunal sino de una maquinaria judicial completa; y c) La labor principal de los jueces constitucionales, sea en el modelo norteamericano o en el europeo, es generar criterios de interpretación constitucional vinculantes para el resto de los jueces.

Novena. Entonces ¿cuál es el futuro del juicio de amparo mexicano? Sobre este tema parece haber quedado claro que el futuro del juicio de amparo mexicano está en la revaloración de la interpretación constitucional como medio adecuador de las disposiciones constitucionales, pues la hermenéutica de la

constitución exige de un ejercicio distinto del que se requiere para determinar el sentido y alcance de las normas secundarias, en parte porque su estructura es distinta, los operadores que aplican estas normas son diferentes y los problemas derivados de las mismas también son diferentes. En tanto que también podrán esperarse modificaciones importantes en lo que hace a la declaración general de inconstitucionalidad, pues este es un imperativo de economía procesal e igualdad ante la ley; y finalmente deberá volverse a los orígenes de la institución procesal, para que al menos el amparo libertad quede configurado como un recurso rápido y sencillo que sea un elemento útil para proteger la libertad de las personas.

Décima. Finalmente después de todo este recorrido concluimos por refrendar nuestra confianza en las bondades que pese a todo hacen del amparo nuestro más amplio timbre de orgullo; pues como afirmó Felipe Tena Ramírez: con el amparo “por primera vez en su historia, México ha salido al campo del derecho internacional con bandera propia. Cualquiera que sea el destino del amparo, esa bandera habrá de regresar al corazón de la patria con la huella de todos los climas y el halago de todas las constelaciones para confirmar nuestra fe en la sentencia judicial que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad”¹⁰¹.

En el siguiente capítulo se abordarán los temas relativos a los elementos procesales más importantes que concurren en la tramitación del proceso constitucional de control, en primer lugar se abordará la temática relativa a la cuestión histórica del juicio de amparo, desde su formación en el proyecto de constitución local del estado de Yucatán en 1840, por el jurista Rejón y Alcalá hasta su situación actual en la Ley de Amparo expedida por el Congreso de la Unión en abril del año pasado.

101 Tena Ramírez, Felipe, *El aspecto mundial del amparo*, México, 1955.

CAPÍTULO SEGUNDO

ESTRUCTURA PROCESAL DEL JUICIO DE AMPARO

I. INTRODUCCIÓN

La primera propuesta de formular una teoría general del amparo se debe a Humberto Briseño Sierra¹ cuyos fundamentos y sus líneas directrices los fija en la teoría general del proceso, por ello en este capítulo se aborda el aspecto procesal del juicio de amparo, de manera general su técnica y su método.

En el presente capítulo de esta investigación doctoral habremos de realizar un fugaz recorrido por la historia de la institución jurídica más representativa del derecho nacional, un breve comentario a los antecedentes que el derecho comparado aporta en materia de protección de los derechos fundamentales, también, en este caso de una importancia notable para la actual conformación del amparo mexicano.

De este recorrido por el pasado extraeremos conclusiones útiles que nos permitirán encontrar la principal razón y fundamento del juicio de amparo. En el estudio de la especial teleología de este proceso constitucional podremos darnos cuenta que siempre ha estado inspirado por el afán de extender a las personas la tutela más amplia de sus derechos; es por ello que el amparo, al propio tiempo que es una garantía constitucional en el sentido técnico del término; es también la carta de seguridad del gobernado al hacer prevalecer sus derechos, expresión de la dignidad humana de la que es portador, contra toda autoridad, e incluso frente a ciertos actos de los particulares.

Por eso para captar la esencia del juicio constitucional es menester reflexionar sobre los principios que lo rigen pues al través de ellos es que se verifica la tutela de los derechos en virtud de la eficacia imperativa de la sentencia que concede la protección federal. Estos principios no han aparecido

¹ Briseño Sierra, Humberto, "Apuntes para una teoría del amparo. Primera parte", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Sección de Previa - Número 7, México 1975.

todos al mismo tiempo en la tramitación del juicio que nos ocupa, ni una vez formando parte de él, han permanecido inalterados; por eso en el estudio de sus principales variaciones podremos advertir las causas por las cuales el amparo a cumplido o dejado de satisfacer a las causas a las cuales se debe su nacimiento.

Finalmente, reflexionaremos sobre las partes procesales que intervienen en este proceso especial de cariz constitucional, pues será a través de sus actuaciones y alegatos que podrá o no verificarse la adecuada tutela del orden constitucional; por eso también hablaremos de las principales figuras procesales que concurren en el amparo; es decir, la improcedencia y el sobreseimiento, pues de la oportunidad de la demanda también dependerá la eficacia del amparo.

El amparo es un proceso jurisdiccional, como podrá advertirse sin mayor reflexión ni polémica. Pero será después de haber meditado sobre todo este elenco de tópicos que podremos determinar si sigue siendo un recurso efectivo para la tutela de los derechos de los gobernados. Esta es la pregunta esencial y su respuesta es tan importante que de ella depende la justificación existencial del amparo.

II. NOTA HISTÓRICA SOBRE EL AMPARO

1. Antecedentes y origen

Esta fase comprende antecedentes remotos, externos e internos, entre los primeros el Interdicto de Homine Libero Exhibendo², la Intercessio Tribunicia³ y la Franquía⁴. Podemos identificar entre las tesis hispanistas los siguientes: en el Derecho Foral Aragonés la institución del justicia⁵, las Reales Audiencias⁶, los Recursos de Fuerza⁷ y el Recurso de Injusticia Notoria⁸. La tesis angloamericana

2 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, México 2009, pág. 44 y siguientes.

3 Batiza, Rodolfo, "Un preterido antecedente remoto del amparo", *Revista Mexicana de Derecho Público*, No. 4, abril- junio de 1947, México, págs. 429-437.

4 Muñoz Delgado, José Alfredo, *Cuestiones constitucionales del juicio de amparo*, Ciudades Invisibles, México 2006, págs. 17-21.

5 Fairén Guillen, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, UNAM, México 1971.

6 Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Polis, México 1938, tomo II, pág. 145.

7 Conde de la Cañada, *Observaciones prácticas sobre recursos de fuerza*, Madrid, sin editorial, 1794, tomo II, pág. 345.

8 Escriche, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Librería de la Rosa, París 1851.

el *Writ of Habeas Corpus*⁹, los *Extraordinary Legal Remedies*¹⁰. La tesis franco-italica, la Casación¹¹ y el Desvio de Poder¹², como antecedentes internos y de origen propiamente nacional podemos identificar los siguientes: El Amparo Colonial¹³, la Tradición Jurídica Novohispana¹⁴, el Juicio de Residencia¹⁵, y el Proceso Sumarísimo de Amparo¹⁶.

2. Evolución del juicio de amparo

Dentro del Derecho Público mexicano el Amparo tuvo desarrollos teóricos que lo configurarían, así en un ensayo sobre los constructores del amparo Manuel Herrera y Lasso¹⁷ sostiene que es Manuel Crecencio García Rejón y Alcalá más conocido como Crecencio Rejón el precursor del Juicio de Amparo y que José Mariano Fausto Andrés Otero Mestas más conocido como Mariano Otero, es el creador, sin embargo habría que agregar que quienes lograron la realización del Amparo fueron Ignacio Luis Vallarta y Emilio Rabasa, pero son Ignacio Burgoa y Fix Zamudio quienes lo consolidan y sistematizan. En cuanto a los textos legales debemos mencionar en este apartado primero como fundamentales la Constitución de Yucatán de 1841, el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución Federal de 1857, como textos legales la Ley Ruíz de 1861, la Ley Mariscal de 1869, la Ley Baranda de 1882, el Código de Procedimientos Federales de 1897, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, la Ley de Amparo de 1919 y la Ley de Amparo de 1936.

9 Vallarta, Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1881.

10 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 constitucional y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978.

11 Fix Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo", en *Revista de la facultad de Derecho de la UNAM*, No. 56, octubre-diciembre 1964, UNAM, págs. 977-999.

12 Arellano García, Carlos. *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2008.

13 Lira González, Andrés, *El Amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

14 Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1993, págs. 77-125.

15 Barragán Barragán, José. *El juicio de responsabilidad en la constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.

16 Soberanes Fernández, José Luis. *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, Senado de la República, México, 2004.

17 Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México 1986, páginas 365-380.

3. La reglamentación del juicio de amparo a lo largo de la historia

Aquí habrá de mencionarse las reformas que tuvo la Ley de amparo de 1936 a 2011: D.O. 20/Enero/1943, D.O. 29/Diciembre/1949, D.O. 19/Febrero/1951, D.O. 31/Diciembre/1957, D.O. 04/Febrero/1963, D.O. 30/Abril/1968, D.O. 04/Diciembre/1974, D.O. 23/Diciembre/1974, D.O. 29/Diciembre/ 1975, D.O. 29/Julio/1976, D.O. 31/Diciembre/1976, D.O. 07/Diciembre/1980, D.O. 30/Noviembre/1982, D.O. 16/Enero/1984, D.O. 20/Mayo/1986, D.O. 05/Enero/1988, D.O. 10/Enero/1994, D.O. 08/Febrero/1999, D.O. 09/Junio/2000, D.O. 17/Mayo/2001, D.O. 16/Agosto/2005, D.O. 24/Abril/2006, D.O. 15/Enero/2009, D.O. 18/Marzo/2009, D.O. 17/Abril/2009, D.O. 29/Mayo/2009, D.O. 17/Junio/2009, D.O. 24/Junio/2011.

4. La reglamentación del juicio de amparo en la nueva ley

En donde debemos mencionar el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 2001 y la Ley de Amparo publicada en el D.O. el 2 de abril de 2013 y en vigor el día 3 del mismo mes y año.

5. Conclusiones sobre la evolución legislativa del amparo

De lo anterior podemos recuperar uno de los momentos más importantes para el Juicio de Amparo que se presenta en el año de 1869 con la Ley Mariscal nombrada así porque fue precisamente Ignacio Mariscal, Ministro de Justicia e Instrucción Pública quien presentó la iniciativa para reglamentar los artículos 101 y 102 de la Constitución donde podemos identificar el curso que habría de tomar el amparo desviándolo del objeto para el cual fue concebido porque fue precisamente en ese año que se consolidó y adquirió la fisonomía jurídica definitiva.

El Juicio de Amparo según fue concebido por Rejón y Otero tenía como finalidad la defensa de los derechos del hombre en contra de los actos de autoridades que no los respetaran así por ejemplo cuando Rejón presenta el programa de la mayoría de los diputados del distrito Federal el 29 de noviembre de 1846, señala Carlos A. Echánove Trujillo¹⁸ que pide el establecimiento del Juicio de amparo no con la amplitud con que lo hizo adoptar en Yucatán sino

¹⁸ Echanove Trujillo, Carlos, *Como presentó Rejón sus ideas sobre amparo a la Nación*, México, UNAM, 2002, págs. 5 y ss.

restringido a la sola protección de las garantías individuales, se pregunta ¿por qué tal limitación?, ¿pensaría que para lograr la adopción de su sistema en aquellas circunstancias era fuerza presentarlo lo más simplificado posible?, ¿o era que los últimos 6 años habíase convencido de que la efectividad práctica de la institución estribaba precisamente en la protección de los derechos del hombre? Es difícil saberlo pero lo cierto es que éste fue un asunto de máxima importancia.

El Amparo quedó consolidado en la Constitución del 1857, que consumó el triunfo del pensamiento liberal y por tanto la introducción de los derechos del hombre en el orden jurídico, destinando un capítulo expreso a ellos. Este triunfo se consolidó con las posteriores leyes de reforma que separaban a la Iglesia del Estado, dejando de ser una constitución moderada, con lo que se alcanza finalmente un equilibrio que lleva a sostener a Cosío Villegas¹⁹ que la historia moderna de México se inicia en 1867 y nuestra historia contemporánea puede fijarse con la vigencia de la Constitución de 1917. Esta constitución tenía la finalidad de garantizar un equilibrio político y el sistema federal; pero enfrentaba la airada discusión sobre su validez.

En la Constitución de 1857 el Juicio de Amparo adquirió su naturaleza propia y definitiva aunque en esa época tuvieron una vida incipiente y precaria por las circunstancias históricas que van desde el desconocimiento de la constitución por Comonfort, la invasión francesa, la lucha por restaurar la república y la vigencia constitucional además de la falta de ley reglamentaria que permitiera su aplicación y desarrollo, pero la precariedad del amparo en relación con su eficacia se debía a que las autoridades no tenían por usanza ejercer limitada y controladamente su actuación por un juicio que tenía como base la defensa de los derechos del hombre con lo que podía corregir la arbitrariedad del poder.

El Juicio de Amparo incipiente y precario fue adquiriendo mayor importancia a partir de los estudios teóricos de juristas importantes como Manuel Dublán²⁰ con su estudio que tituló Juicios de Amparo consolidándose de acuerdo a las necesidades sociales y que por las razones apuntadas no era precisamente la defensa de los derechos humanos.

19 Cosío Villegas, Daniel, *La historiografía política del México moderno*, Colegio Nacional, México 1953, pág. 22.

20 Juicios de Amparo publicados en la revista *El Derecho* en el año 1968 y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reproduce en el libro *El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 1999, págs. 189-221.

En 1869 el amparo se extiende como un Sistema de Control de Legalidad por la polémica de la exacta aplicación de las leyes y es en este momento en que se le imprimió una fisonomía que ha prevalecido hasta hoy.

Si bien existía desde 1861 una Ley Reglamentaria ésta se reformaba para darle mayor eficacia al Juicio de Amparo por lo que el Ministro de Justicia Ignacio Mariscal²¹ externaba su preocupación para ser procedente el amparo contra cualquier violación a la constitución o restringirlo a los casos de violación de las garantías individuales, propuso la reglamentación del amparo en negocios judiciales aunque al final no prosperaría, sin embargo se entendió que el Amparo Judicial creaba una instancia más y en el artículo 8° de la Ley del 69 declaró inadmisibles los recursos de amparo en negocios judiciales.

El Amparo Vega, denominado así por haber sido interpuesto por el Licenciado Miguel Vega, ante el Juez de Distrito del estado de Sinaloa y en contra del Tribunal Superior de ese estado que le impuso una pena de suspensión por un año en el ejercicio de su profesión. El juez con fundamento en el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869 lo desechó pero la Suprema Corte revocó la determinación del Juez ordenándole lo sustanciara. El juez acatando la resolución de la Corte dictó sentencia negando el amparo por ser materia judicial, negativa que también fue revocada por la Suprema Corte y en consecuencia amparándolo. Como puede advertirse la Suprema Corte de Justicia resolvía abiertamente contra el texto del artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869 aceptando la procedencia del Amparo Judicial, lo que provocó incluso una acusación ante el Congreso de la Unión en contra de quienes habían votado favorablemente por el Amparo Vega, suscitando un conflicto entre el poder legislativo y el poder judicial pero al declarar inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869 lo que resulta irrelevante porque el efecto que esto tendría era transformar el amparo en un Sistema de Control de Legalidad y desencadenó una polémica respecto de la interpretación del artículo 14 constitucional, aunque no pretendo entrar a los argumentos que considero conocidos y que fueron esgrimidos en ella porque no encuentro un interés práctico para los efectos de este trabajo, solo menciono a los juristas que

²¹ Iniciativa para reglamentar los artículos 101 y 102 de la constitución presentada el 30 de octubre de 1868 al Congreso de la Unión por Don Ignacio Mariscal y publicada en el periódico *El Globo* el 8 de noviembre de 1868.

participaron en ella: José María Lozano²², Ignacio L. Vallarta²³ que suscribía el argumento de Lozano, en oposición Miguel Mejía²⁴, en el mismo sentido Fernando Vega²⁵, finalmente y quizás el más importante Emilio Rabasa²⁶. Sobre este particular José María Serna de la Garza realiza un interesante estudio denominado "*El Amparo Casación en México: Trayectoria de un debate*"²⁷.

El que la Suprema Corte en aquel año haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869 dio lugar como antes se ha dicho al Amparo Judicial, y que significó una degeneración incluso lo que se le llamó Amparo Espurio sin embargo es el que ha prosperado ostensiblemente en nuestro sistema jurídico.

Ante la interrogante de por qué sucedió esto las respuestas obedecen siempre a la necesidad social que tenía que satisfacer el amparo, y así cuando estudiamos el origen de nuestro juicio de amparo es costumbre acudir al viejo interdicto de *Hominae Libero Exhibiendo* de los romanos que protegía la libertad aunque solo de los hombres libres de Roma, lo cual nos hace advertir que en nuestra historia ha existido una verdadera necesidad de proteger la libertad y esto provoca que se creen instrumentos jurídicos para ello. También es necesario reconocer el contexto histórico en el que surgen para entender no solo su fundamento, sino además su evolución, y no deducir a partir de la pura razón y con olvido de la vida misma en que se presentan.

En la época de la Ley de Amparo de 1869 en que se consolidaba el federalismo desde la visión liberal este se imponía a una realidad distinta y que era el centralismo, por lo que podemos afirmar esa dicotomía entre la constitución ideal y la constitución real de una nación. Así el amparo se ajustó a la constitución real o a nuestra verdadera constitución y se amoldó a la psicología de los mexicanos que desconfiaban demasiado de sus autoridades

22 Lozano, José María, *Tratado de los Derechos del Hombre*, México 1876; hay una edición facsimilar en la Biblioteca Jurídica Porrúa.

23 Vallarta, Ignacio, *Cuestiones constitucionales. Votos*, tomo 1, México 1881. En este caso también se puede consultar la obra que se publicó por Oxford University Press, sobre los votos de Vallarta en cuatro tomos.

24 Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, Edición Facsimilar (1886), México, UNAM, 1977.

25 Vega, Fernando, *El juicio de amparo y recurso de casación francés*, Revista de legislación y Jurisprudencia, México 1889.

26 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 constitucional*, México 1906; y del mismo autor *La constitución y la dictadura*, México 1912; así como el diverso trabajo intitulado *El Juicio constitucional*, Nueva York 1919.

27 Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, UNAM, México 2008, pág. 263-361.

judiciales locales y en reminiscencia de la organización judicial de la Nueva España que de manera uniforme y única resolvía las controversias, como así sucedió desde la instalación de la primera audiencia hasta finales del siglo XVIII que se implementó la reforma Borbónica con la Ordenanza de Intendentes de 1786.

Ignacio L. Vallarta advertía que en nuestro medio social era imposible dejar en manos de las autoridades locales la última palabra en materia penal, Vega, Mejía y Rabasa extendía esto a cualquier materia lo que finalmente se dio con el régimen constitucional de 1917. El amparo se necesitaba para resolver esto y no para proteger los derechos del hombre. La realidad entonces se imponía sobre las razones teóricas que pueden interpretarse como una perversión de nuestro juicio de amparo porque se desviaba hacia otro objeto o fin, pero en rigor resulta que las instituciones se amoldan a la realidad y no a los principios teóricos.

Cuando la Suprema Corte a partir del caso Vega reconoció la procedencia del amparo en negocios judiciales también se arrogó sobre sí la imposible tarea de revisar las decisiones de todos los tribunales del país, generándose así uno de los problemas de mayor trascendencia para el juicio de amparo, me refiero al rezago, por lo que se debió recurrir a diversos medios para resolverlo.

Ya en su época Emilio Rabasa²⁸ exponía el problema del rezago que había crecido y era tan grande como puede advertirse en los siguientes datos: Entre 1904 y 1905 la Corte había tenido que despachar en Pleno 4,160 negocios, de los cuales 2,156 eran fundados o provocados de algún modo por el artículo 14; del resto, 1,184 asuntos estaban motivados por la incorporación de hombres al servicio de las armas, y sólo quedaban unos 800 negocios -de los cuales muchos serían seguramente sobreseídos que tendrían realmente materia de juicio constitucional.

En el mismo período, habían ingresado a las Secretarías de la Corte 4,549 expedientes, quedando un déficit de 389, que se agregó al de los años precedentes, acumulando un rezago de 3,457 violaciones reclamadas, lo que constituía un material casi igual al descargado en un año.

El crecimiento de los Juicios de Amparo en seis años (1898-1904) había sido de 10% anual, por lo que se esperaba que en el lapso de diez años se doblarían las cifras, sin que se pudiera descargar la mitad de lo recibido y calculando que "por entonces, el número de negocios de rezago andará por los treinta o cuarenta mil"

²⁸ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, Porrúa, México 1978, pág. 103 y siguientes.

El incremento alcanzado por el Amparo Judicial al invocarse la violación al artículo 14 constitucional además ocasionó la federalización o centralización de la justicia por lo que la Suprema Corte emprendió diversas acciones para solucionar el rezago.

Una primera que puede denominarse solución procesal consistió en poner limitaciones y obstáculos procesales al amparo, así se hizo de estricto derecho, se establecieron términos cortos preclusivos para interponerlos, se estatuyó la caducidad por falta de promoción por presuponer falta de interés, se limitó entonces el Juicio de Amparo porque el Amparo Judicial provocaba fundamentalmente el rezago y se creyó así disminuirlo.

Basta recordar las reformas de 1908²⁹ a la Constitución del 1857 y al Código Procesal en que se limitó la procedencia del Amparo Judicial en materia civil solo contra sentencias definitivas que pusieran fin al juicio.³⁰ El Código Federal del 1897 y el de 1908 estatuyeron el amparo de estricto derecho de tal suerte que la sentencia debía sujetarse a los términos de la demanda. También se estatuyó el sobreseimiento por inactividad procesal de 20 días exceptuando las causas penales.

Los intentos por frenar el rezago a través de la solución procesal deshumanizaron al amparo al hacerlo más técnico, recordemos que en el proyecto constitucional de Venustiano Carranza aprobado por el Congreso Constituyente de 1917 contemplaba la reparación constitucional consistente en una reclamación especial y protesta por las violaciones procesales con el objeto de limitar el amparo.

Esta figura estuvo vigente desde 1917 hasta 1965, su finalidad de subsanar las violaciones durante la tramitación del juicio lo complicaba, resultando inútil. A grado tal que algunos autores propusieron su desaparición³¹.

Por cuestiones metodológicas no habremos de desarrollar las fases de desarrollo histórico y sus componentes, sino solo recordarlas; por lo que comenzaremos lo que corresponde al momento actual realizando un análisis

29 Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos del 2 de noviembre de 1908. Proceso de discusión de la reforma al artículo 102 de la Constitución de 1857, véase el libro *Historia constitucional del amparo mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pág. 77-159.

30 *Indicación motivada de las reformas que convendría hacer al Código de Procedimiento Federales en el capítulo destinado al juicio de amparo*, Edición Facsimilar, Suprema Corte de Justicia, México 2011, páginas 43 y ss.

31 Fix Zamudio, Héctor, "Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año XIX, No. 55, enero-abril, México, UNAM, 1966.

estructural del Juicio de Amparo Federal y Local y su problemática en relación con su eficacia para la protección de los derechos fundamentales, a partir de los presupuestos necesarios para su funcionamiento.

III. OBJETO Y FIN DEL JUICIO DE AMPARO

¿Cuál es la teleología que desde el principio de su existencia legislativa ha justificado al juicio de amparo? Esta pregunta tan natural y sencilla, no tiene una respuesta fácil. Pues el amparo, como un instrumento concreto del derecho procesal constitucional, obedece, a un propósito tan constante como insatisfecho: la defensa de la libertad para alcanzar una vida digna, es decir, una vida con equidad y justicia.³² Empero esta afirmación puede parecer precaria para la precisión científica de una investigación sobre la estructura del juicio constitucional.

Se ha dicho, que el juicio de amparo es un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales, contra todo acto de autoridad *–lato sensu–* que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad en el caso concreto que lo origine³³.

La anterior precisión conceptual tomada de Burgoa nos sirve para enfocar de mejor manera los esfuerzos para tratar de precisar el objeto y fin del amparo. Así, el juicio de amparo es un medio, entre otros, que procura realizar jurisdiccionalmente la defensa de la constitución, es decir, trata de hacer retornar la regularidad constitucional cuando los mandatos de la ley suprema han sido desconocidos o violados por sus destinatarios y obligados³⁴, como lo señala Héctor Fix Zamudio.

De acuerdo con lo dicho, y conforme a su esencia teleológica, el amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control del orden constitucional contra todo acto de autoridad que agravie o afecte, de manera directa *–interés jurídico–* o en razón de su especial situación frente al orden

32 Carpizo McGregor, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 14ª edición, México, Porrúa- IJ/UNAM, 2003, p. 7,

33 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 281.

34 Nos referimos en este caso al estupendo estudio de Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, 4ª edición, México, Porrúa-IJ/UNAM, 2011.

jurídico –interés legítimo– a cualesquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste³⁵.

En este sentido resulta claro que en el juicio de amparo se conjuga una doble finalidad que resulta indisociable, si se quiere captar adecuadamente la naturaleza del juicio de derechos fundamentales, pues por una parte el amparo cumple una primera finalidad natural a través de la preservación de la normatividad constitucional, mediante la expulsión del ordenamiento de cualquier acto de autoridad, en sentido amplio, que resulte contrario a las normas fundamentales que deben regirlo; ya sea porque dicho acto resulta contrario a los derechos fundamentales, o bien porque con su emisión se trastocó el régimen competencial propio del estado federal, siempre que esta alteración se traduzca en una afectación a los citados derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad³⁶.

Pero el amparo, también persigue una finalidad tal vez más elevada en la medida en que persigue la protección contra todo acto de autoridad que desconociendo el orden constitucional, afecta ilegalmente sus derechos fundamentales, en este aspecto podemos hablar de una especie de antropocentrismo constitucional del juicio de amparo, pues este medio de control tiende a asegurar la preservación de los derechos esenciales que integran la esfera jurídica de toda persona³⁷, como un medio para lograr que ésta lleve un vida digna³⁸.

La dualidad teleológica propia del amparo que hemos apuntado se justifica no solamente en el prolijo elenco de medios de defensa constitucional históricamente habidos en el constitucionalismo nacional y comparado y en la

35 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 139.

36 Así el artículo 103 de la constitución textualmente dispone lo siguiente: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

37 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 140

38 Sobre la dignidad como fundamento de los derechos puede verse el estudio general que se hace en la obra de Hervada, Javier, *Introducción crítica al derecho natural*, 8ª edición, Pamplona, Eunsa, 2011.

esencia misma del juicio constitucional; sino también en su regulación positiva. De esta forma, de acuerdo con lo anterior, resulta que la sentencia que concede la protección federal, sólo puede tener por objeto la producción de dos clases de efectos, dependiendo de la clase del acto reclamado, según lo dispone el artículo 77 de la Ley de Amparo³⁹.

- (1) Si el acto reclamado es de naturaleza positiva, la sentencia tendrá el efecto de restituir al quejoso en el pleno goce del derecho constitucional violado, restituyendo las cosas al estado que guardaban antes del acto de autoridad irregular, si ello fuere materialmente posible; y
- (2) Si el acto es de cariz negativo o implique una omisión de la autoridad, la sentencia tendrá por objeto que se obligue a la autoridad a respetar el derecho de que se trate y a cumplir con lo que éste exija.

Finalmente vemos que ahora la finalidad del juicio de amparo puede ser precisada con mucha mayor facilidad, pues se trata de un proceso que busca asegurar la observancia de la normativa constitucional, en principio para garantizar la eficacia de la normativa suprema y en segundo término, para hacer realidad el anhelo histórico del derecho constitucional, que se traduce en el respeto de la esfera jurídica de las personas, a lo cual propende la sentencia de amparo, al restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación alegada u obligando a la autoridad a respetar el derecho y cumplir con las exigencias que el mismo impone, según sea el caso.

IV. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL JUICIO DE AMPARO

El termino *principio* tiene entre sus significados los de base, razón u origen fundamental de algo⁴⁰.

En la doctrina se llaman principios de amparo, al conjunto de instituciones procesales, establecidas por los artículos 103 y 107 de la Constitución y por la Ley de Amparo, que sirven de base o fundamento para el ejercicio de la acción

³⁹ Ferrer Mac Gregor Poisot, Eduardo y Hernández Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pp. 199-214.

⁴⁰ Según se desprende de las nociones que se encuentran en el Diccionario de la Real Academia Española, 17ª edición, Madrid, Espasa-Calpe, 1993, tomo III, p. 154.

de garantías y la sentencia que en él se dicte⁴¹. En este orden, el juicio de amparo considerado como un medio de control de la constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción, cuyo titular es la persona afectada por un acto autoritario, juicio que se funda y vive en un conjunto de principios esenciales que constituyen no sólo su esencia distintiva de los demás sistemas de preservación constitucional, sino sus ventajas respecto de ellos⁴².

Estos principios, se encuentran en los artículos 103 y 107 de la Ley Suprema, de los cuales parte la ley secundaria que reglamenta a esta institución. El hecho de que las bases esenciales del juicio de amparo se encuentren consagradas en la Carta Magna, presenta una importante ventaja respecto de la previsión hecha en la constitución de 1857, ya que la norma fundamental actual, deja atrás la posibilidad de que el legislador ordinario modifique a su antojo las bases que sustentan al amparo, pues ello no es posible dada la rigidez de los mandatos constitucionales.

Para la Suprema Corte,

El juicio de amparo es regido por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio. Los principios fundamentales de referencia son los siguientes: a) el de instancia de parte agraviada; b) el de existencia del agravio personal y directo; c) el de relatividad de la sentencia; d) el de definitividad del acto reclamado y e) el de estricto derecho, a los cuales se puede agregar también f) el de prosecución o tramitación judicial⁴³.

Los principios fundamentales del Juicio de Amparo son la columna que sostiene su estructura y pueden rediseñarse para mejorar su eficacia. Han sido sistematizados con base en la doctrina y por lo general se establecen cinco principios, como lo reconoce la Corte según se dijo.

Es conveniente aclarar que también en la doctrina se puede encontrar una clasificación de estos principios en tres categorías principalmente: Los principios que rigen la acción, los que rigen el procedimiento y los que rigen las sentencias.

41 Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 2ª reimpresión, México, Oxford University Press, 2008, p. 223.

42 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pág. 539.

43 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 3ª edición, México, Themis, 2002, p. 143.

Para efectos de esta tesis me apartaré del criterio tradicional, proponiendo la incorporación del principio de definitividad y los otros los agruparé en dos grandes sectores: los que se refieren a la acción constitucional; y los que atañan a la sentencia de amparo, en la inteligencia de que la ausencia de las bases esenciales referidas a la acción originan como consecuencia necesaria la improcedencia del juicio por la falta de interés jurídico o legítimo, y por el no agotamiento de los recursos ordinarios previos⁴⁴.

1. El principio de efectividad

A partir del año 2011 el Juicio de Amparo sufrió una transformación importante que obliga a replantear en el concepto de principios fundamentales, cuáles deben ser considerados con tal carácter, debido a que la finalidad de la reforma Constitucional fue convertirlo en un medio más eficaz, por lo que debe incorporarse un principio fundamental de carácter teleológico que se denomina “Principio de efectividad”, de acuerdo con Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero⁴⁵ los principios son pautas dirigidas a las autoridades normativas y más en concreto a los órganos jurisdiccionales entendidos en el sentido amplio, por lo tanto tiene carácter vectorial y vinculante para las decisiones jurisdiccionales y que conviertan al amparo en un medio eficaz para la tutela de los derechos fundamentales en contra de los actos que los vulneren.

La incorporación del principio de efectividad tiene una conexión con la recepción del derecho internacional de los derechos humanos porque daría al amparo la connotación exigida en este contexto y así se incorpora la Convención Americana sobre Derechos Humanos particularmente el artículo 25.1 relativo a la protección judicial efectiva de los derechos. Además los criterios interpretativos de esa Corte que de conformidad con la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen carácter vinculante para el Estado Mexicano.

La referencia no es solo al sistema regional de protección de derechos sino incluso al sistema universal debido a que la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 55, c), dispone la efectividad en la protección de los derechos fundamentales.

⁴⁴ Ruiz Torres, Humberto Enrique, op. cit., p. 13.

⁴⁵ Al respecto puede consultarse el artículo “Sobre principios y reglas”, en Doxa, No. 10, España 1991, página 105.

El principio de efectividad se traduce en que se obtengan los resultados para los cuales fue instituido el juicio de amparo y constituye un instrumento de notable importancia para la evaluación del amparo, que permite establecer estándares de cumplimiento del objeto del Juicio de Amparo en relación con el acceso, trámite, sentencia y ejecución, además de establecer con ello un estándar de efectividad y determinar en la realidad si el juicio de amparo cumple con los fines para los cuales se estableció y si cumple con los compromisos de carácter internacional que tiene el Estado Mexicano, razones por las cuales debe tener incluso mayor rango que los principios, que tradicionalmente se han definido para el Juicio de Amparo.

No son los cambios del orden jurídico los que provocan las transformaciones de la realidad social, son las transformaciones de la realidad las que determinan los cambios del orden jurídico, esto sucedió con el amparo judicial, que surgió porque era necesario, esto mismo sucede con este principio de efectividad.

2. El principio de instancia de parte agraviada

La instancia de parte agraviada implica que el ejercicio de la acción de amparo sólo corresponde a la persona física o moral que se considera afectada por un acto de autoridad, ya sea de manera directa o indirecta, sin que tal exigencia admita excepciones en su aplicación. Este principio es opuesto al de procedencia de oficio, según el cual ciertas actuaciones judiciales pueden practicarse sin que exista el impulso de la parte interesada; también resulta contrario a la acción popular, por medio de la cual cualquier persona puede promover el amparo, aún cuando no tenga interés jurídico para hacerlo.

Mediante este principio, debe existir la iniciativa del afectado por el acto autoritario en los casos previstos por el artículo 103 y 107 de la constitución, a efecto de que el órgano jurisdiccional de amparo que sea competente conozca y determine en su momento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad que se reclaman, mismos que el quejoso considera que resultan conculcatorios de sus derechos fundamentales.

Este principio es una de las piedras angulares de nuestro medio de control, en efecto, al preservar el imperio constitucional a través de un órgano judicial, se lleva implícita la noción de que los órganos a quienes se confía la defensa de la constitución nunca pueden actuar oficiosamente, pues siempre es necesario que el particular afectado dé inicio al procedimiento de control; pues como advierte Arellano García: “es característica del control por órgano jurisdiccional

en vía de acción que la tutela constitucional se verifique mediante el ejercicio de la acción por el gobernado afectado en sus garantías individuales, o en sus derechos derivados de la distribución competencial entre la federación y los estados”⁴⁶.

Por medio de la instancia de parte agraviada, es el propio ciudadano quien inicia el curso de la acción de amparo ante el órgano competente, este acto procesal de apertura, se verifica con la presentación de la demanda, en donde consta la firma del promovente, en la forma de una indubitable manifestación de voluntad, es por ello que la Corte ha señalado en jurisprudencia que sin la firma en el escrito correspondiente, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente, es decir, no hay instancia de parte, consecuentemente los actos que de él se generan no le afectan. Es claro, por lo demás que el impulso procesal del interesado debe percibirse durante todos los actos del proceso constitucional y no sólo en la presentación de la demanda, pues dicho impulso se hace necesario en la presentación y mantenimiento de la pretensión de amparo hasta su eventual ejecución.

Desde la elaboración el proyecto de constitución presentado a la legislatura del estado de Yucatán, el 23 de diciembre de 1840, la obra de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, consideró que la protección constitucional sólo se otorgaría a quienes solicitaran el amparo, tal como se advertía de la lectura del artículo 53 del referido proyecto. La consagración expresa y acabada del mencionado precepto se estableció en el artículo 102 de la constitución de 1857. Y por lo que refiere a la constitución actual, el artículo 107, determina: “todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de parte agraviada...”. Consecuentemente el artículo 6º de la Ley de Amparo, actualmente señala que “El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5º de esta ley”.

3. El principio de agravio personal y directo y “la especial situación del quejoso frente al orden jurídico” para la procedencia de la acción constitucional de amparo

Como se ha dicho, la acción constitucional procede únicamente a petición expresa de la persona que se considera agraviada por un acto de autoridad. Este

⁴⁶ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 8ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 398.

agravio implica una trasgresión autoritaria en el campo de los derechos fundamentales de que goza el gobernado, la cual le causa un daño o perjuicio. El carácter de personal deviene del hecho de que el acto debe referirse a una persona concreta, al titular del derecho conculcado, y no a terceros abstractos o indeterminados. Al tiempo que la jurisprudencia entiende por directo, al carácter de la afectación pasada, presente o futura pero inminente.

La Corte ha reiterado en innumerables tesis de jurisprudencia que la palabra “agravio” implica un perjuicio en los derechos e intereses de las personas y por lo mismo tiene una connotación más amplia de la que gusta darse para efectos del derecho civil, como la privación de cualquier ganancia lícita. Así para el Alto Tribunal:

por agravio debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, siempre que sea material y apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no simplemente subjetiva. El agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse a ésta y no ser abstracto o nominalmente genérico –personal–; además ha de ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, haberse producido o estarse efectuando en el momento de promoción del juicio o ser inminente, pero no eventual o aleatoria –directo–.

El concepto de agravio, como acertadamente señala Burgoa, se integra por dos elementos: uno *material*, que se refiere al daño o perjuicio ocasionado al gobernado por la autoridad que transgrede una garantía individual o invade la esfera competencial de otro orden de gobierno en detrimento del quejoso; lo anterior lleva a la ponderación del segundo elemento del agravio, el cual tiene una naturaleza *jurídica*, y se refiere a la forma o manera en que opera la trasgresión autoritaria causante del daño, la cual puede verificada únicamente en dos formas: bien por la conculcación de las garantías –fracción I del 103 constitucional–, o por invasión de las esferas de competencia federal o local –fracciones II y III del artículo citado–.

Sin embargo, en razón de los elementos personales que intervienen en la causación del agravio puede proponerse una clasificación que distingue entre el sujeto activo del daño, representado por la autoridad; y el sujeto pasivo de la afectación, personificado por el ciudadano resentido en sus derechos, que son a la vez objeto del agravio; como lo advierte Arellano García⁴⁷.

47 *Ibidem*, p. 302.

Por mucho tiempo se consideró que el agravio debería recaer sobre un derecho subjetivo de la persona que determinaba el interés jurídico de ésta para accionar en la instancia constitucional. Sin embargo, “la revolución procesal ha alcanzado al propio juicio de amparo”, como lo sostienen Fix Zamudio y Valencia Carmona⁴⁸, y se ha introducido en el juicio de amparo el concepto de interés legítimo para permitir que los justiciables tengan un acceso mucho más amplio a la referida garantía jurisdiccional, pues en determinadas circunstancias podrán disfrutar de la sentencia que concede la protección federal sin tener que aducir como presupuesto de ella, la existencia de un agravio personal y directo; tal como sucede en los casos en los que el proceso constitucional versa sobre afectaciones a los derechos al equilibrio ambiental o se lesionen intereses comunes de una cierta colectividad de personas, como podrían ser los consumidores.

Así la reforma al artículo 107 constitucional determinó que el juicio de amparo se seguiría siempre a instancia de parte agraviada –con lo que se respeta la pureza del principio ya estudiado en el numeral anterior– pero a renglón seguido el constituyente agregó que tiene el carácter de quejoso en el amparo, quien sea el titular de un derecho –subjetivo podríamos agregar para ser contestes con la tradición jurisprudencial de la Suprema Corte al identificar el interés jurídico– o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola sus derechos reconocidos en la constitución, y con ello se afecte su esfera jurídica ya sea de manera directa o en razón de su especial situación frente al orden jurídico⁴⁹.

Como se puede ver, a raíz de la reforma constitucional en materia de amparo, que culminaría con la expedición de la nueva ley reglamentaria del juicio constitucional, al lado del interés jurídico aparece una nueva institución jurídica que es el interés legítimo, como una categoría intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, éste último desprovisto de justiciabilidad⁵⁰.

Así, en diversos numerales de la nueva Ley de Amparo, se contempla la existencia del interés legítimo, como una especie diferenciada del agravio personal y directo que era indicativo de la existencia de interés jurídico. Tal es

48 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, procesos colectivos y amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IJ/UNAM, 2013, p. 73.

49 Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 41.

50 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, *Hacia una nueva ley de amparo*, 3ª edición, México, Porrúa-IJ/UNAM, 2009, p. 136.

el caso de la fracción I, del artículo 5º, que señala como parte en el amparo al quejoso

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

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

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

Como puede verse en la nueva regulación procesal del juicio de amparo no desaparece la existencia del interés jurídico y del agravio personal y directo, que en todo caso es el único que puede dar pie a la interposición del amparo directo en contra de las resoluciones judiciales de los tribunales materialmente jurisdiccionales. Pero al lado del interés jurídico, aparece como presupuesto para la interposición del amparo indirecto el interés legítimo que será de gran utilidad para el ámbito del amparo administrativo en donde se busca hacer efectivos los derechos de los consumidores, al medio ambiente, a la imagen urbanística y al ordenado desarrollo de las ciudades, al combate de la discriminación o el respeto del patrimonio cultural, por mencionar solo algunos campos⁵¹.

Más adelante habremos de volver sobre las consideraciones del interés jurídico y el interés legítimo. Por ahora basta con dejar apuntados estos breves comentarios sobre el tema.

51 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 79.

4. El Principio de prosecución judicial

El juicio de amparo es un medio de control que se tramita por medio de procedimientos y fórmulas de orden jurídico, ello implica que el juicio constitucional se substancia en todas sus etapas como un proceso judicial, desde la presentación de la demanda, el ofrecimiento y la admisión de pruebas, los alegatos y la sentencia; todo lo cual es indicativo de un debate o controversia entre el iniciante de la demanda de amparo y la autoridad responsable del acto reclamado, sin embargo, la acción de amparo no es una impugnación a la actividad integral de la autoridad recurrida, por lo que al proceder la declaración de que la justicia de la Unión ampara y protege al quejoso, la autoridad no sufre menoscabo de su competencia o prestigio.

Así pues, el principio de tramitación jurisdiccional implica que el amparo adopta para su procedimiento la forma de juicio, ello porque es una característica natural del control de la constitución por órgano judicial. Lo anterior, puede comprenderse de mejor manera si consideramos que:

- (1) El amparo es judicial desde el punto de vista formal porque el órgano del estado que tiene a su cargo la concesión forma parte del poder judicial de la federación, ya que a estos compete resolver las controversias que se susciten en los casos de inobservancia de las garantías individuales o invasión de la competencia estatal o federal a que se refiere el artículo 103 constitucional; y
- (2) Desde el punto de vista material el ampara también es un verdadero proceso judicial, en el que se presenta un demanda y su contestación, representado por el informe justificado que rinde la autoridad responsable, hasta el ofrecimiento de pruebas y el dictado de la sentencia correspondiente.

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el primer párrafo del artículo 107 constitucional, pues “todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley”.

5. El principio de relatividad de la sentencia y los matices derivados de la declaración general de inconstitucionalidad

Tal vez el principio de relatividad de la sentencia de amparo o fórmula Otero es uno de los rasgos del amparo que más caracterizan a nuestra institución de control, pues la sentencia que se dicte en ningún caso tiene efectos generales, aun cuando otros gobernados se encuentren en las mismas circunstancias, pero no han promovido el ejercicio de la acción de garantías.

Por eso, la sentencia de amparo se limita al efecto de conceder la protección de la justicia federal solicitada al quejoso, de manera que quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que a cerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia; es decir, que quien no haya acudido al juicio de garantías, ni por lo mismo, haya sido amparado contra determinados actos o leyes, está obligado a acatarlos no obstante que dichos actos o leyes hayan sido estimados contrarios a la carta magna en un juicio en el que aquél no fue parte quejosa.

El fundamento constitucional de este principio que no admite excepciones, puede encontrarse en la fracción II del artículo 107 constitucional, pues

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

Y esta misma idea se repite en el primer párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, cuando indica que:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

El principio que se comenta es quizá el más antiguo, por eso es válido decir que ya el artículo 53 del proyecto constitucional del estado de Yucatán, redactado por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, contenía la previsión de que la sentencia que recayera al “recurso” de amparo debería limitarse a restituir en el goce de sus derecho a la persona que hubiere impetrado la

protección de la referida institución de tutela constitucional. Es verdad, por lo demás, que en el Acta de Reformas de 1847 el jurista Mariano Otero Mestas dio claridad magistral al principio de referencia cuando señaló que los tribunales deberían limitarse a “impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general sobre la ley o el acto que la motivare”, tal como se desprendía del artículo 25 de la citada acta.

En este mismo tenor, la constitución de 1857 adoptó el principio en el artículo 102, casi en los mismos términos en que lo hace la actual fracción del artículo 107 de la norma fundamental de 1917. A consecuencia de esta consagración constitucional, todas las leyes reglamentarias del juicio de garantías han declarado que la sentencia que determina la inconstitucionalidad del acto que se reclama, sólo va a tener efectos relativos sobre el peticionario de la protección contra los actos concretos y de aplicación futura de la ley que se tilda de inconstitucional.

Conforme al principio que se expone declarada la inconstitucionalidad del acto o la ley reclamada en el amparo, éste cesa en sus efectos aplicativos en lo que hace exclusivamente al destinatario de la sentencia, aun cuando a los demás sujetos que se encuentren en el mismo supuesto, pero que no impetraron la protección federal, se les siga aplicando como si se tratara de leyes o actos regulares. En este sentido existen dos corrientes opuestas:

- (1) Un primer sector señala que la eficacia relativa de la cosa juzgada en el amparo tiene una importancia política sin precedentes, pues al controlar la vigencia de la constitución debe cuidarse que el poder controlador no entre en una situación de rivalidad con los demás que integran al supremo poder de la federación; al decretar de manera general que la ley es inconstitucional, el poder legislativo se sentiría agredido por el judicial de suerte que bastaría una simple reforma para privarlo de dicha facultad de tutela, es por ello que la fórmula Otero es la mejor forma de dar salida a este conflicto, pues si la ley es contraria a la norma suprema, se sigue aplicando por todas las autoridades que no figuraron como parte del proceso de garantías. Porque como señala Arellano García, al enunciar el concepto del principio que nos ocupa: “en materia jurisdiccional la limitación de los efectos de la sentencia y la cosa juzgada únicamente se extiende a quienes fueron parte del proceso, como parte de la máxima *“res judicata pro veritate habetur inter partes”*.”

- (2) En cambio, una segunda corriente señala que es verdad que el sistema de la relatividad de la *res judicata* en el amparo fue efectiva en los momentos en los que una confrontación entre poderes hubiera sido catastrófica para el país; pero en el tiempo presente limitar la declaración de inconstitucionalidad únicamente para los peticionarios del amparo, implica desconocer la supremacía constitucional. Arturo Zaldívar, indica sobre el particular que:

La constitución es la ley suprema y cualquier norma de rango inferior que la vulnere es técnicamente nula y no debe ser aplicada. Ello altera la regularidad del orden jurídico mexicano, es decir, la relación de correspondencia entre una norma inferior con la superior; en el caso de la relatividad tenemos normas jurídicas irregulares. En tercer lugar la relatividad de la sentencia altera el principio de igualdad ante la ley ya que hace obligatorias las normas inconstitucionales para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo, por lo que se trata en forma desigual a los iguales. Por eso, como afirma Luigi Ferrajoli: “sólo hay democracia sustancial en aquellos países en los cuales hay un catálogo de derechos fundamentales y garantías procesales que los hacen efectivos”⁵².

En este aspecto debemos reconocer las novedades que incluye la Ley de Amparo, al regular en el capítulo IV, de los artículos 231 a 235, el procedimiento para lograr la declaración general de inconstitucionalidad.

Con la declaración general de inconstitucionalidad se busca que la irregularidad de normas generales determinada en la sentencia de amparo, aproveche a todas las personas y no únicamente a los quejosos; lo anterior para evitar una afectación a la supremacía constitucional y que dichos terceros ajenos a los accionantes del juicio de amparo, vean afectado su derecho a la igualdad ante la ley⁵³.

De esta manera, la Ley de Amparo, procede a desarrollar el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, previsto en la fracción II del artículo 107 constitucional, en los siguientes términos:

52 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, “El juicio de amparo”, en *Compromiso*, Revista del Poder Judicial de la Federación, No. 56, Septiembre de 2012, p’34.

53 Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 215.

Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al pronunciar la declaratoria general, no podrá modificar los términos de la jurisprudencia que le da origen; y en todo caso deberá determinar la fecha a partir de la cual surtirá efectos y los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad. Finalmente, la declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

Como puede verse, de acuerdo con lo expuesto, la declaración general de inconstitucionalidad es una importante modificación –aunque sólo parcial pues el principio de relatividad sigue existiendo– a la desaplicación particular de las normas generales en los casos en los que se concede el amparo. Lo anterior con la finalidad no únicamente se asegura la supremacía de la constitución y la igualdad ante la ley, sino también para hacer del amparo un recurso más sencillo y efectivo en la tutela de los derechos fundamentales, al tornar innecesaria la interposición de numerosos amparos contra una misma ley que ya ha sido declarada inconstitucional, lo que aligeraría la carga de los tribunales de la Federación⁵⁴.

54 Fix Zamudio, Héctor y Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-IIIJ/UNAM, 2010, p. 215.

6. El principio de definitividad del acto reclamado

Las fracciones III y IV del artículo 107 de la constitución consagran otro de los principios esenciales que rigen al juicio de garantías, este es el de definitividad de acto reclamando; según el cual para la procedencia de la acción constitucional es necesario el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige al acto reclamando establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.

Es decir, el quejoso previo a la interposición del amparo, se encuentra obligado a hacer valer en tiempo u forma, todos los recursos y medios de defensa ordinarios a través de los cuales pueda combatir el acto reclamado, dentro del procedimiento de origen y de acuerdo a las leyes que lo rigen.

Ahora, toda vez que la definitividad es una causal de improcedencia, también tiene su fundamento legal en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

En cuanto a la evolución legislativa del principio hay que decir que la constitución de 1857 no contenía una previsión del mismo, por el contrario, las leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 de esa Carta Fundamental, de los años 1861, 1869, 1882, y de 1897, insertas en el código de procedimientos de ese año, señalaron la idea contraria al decir que “no se considerara consentido el acto por el sólo hecho de no haberlo combatido por medio del recurso procedente”, con ello el amparo pasaba a ser un recurso ordinario. El artículo 779 de la misma ley de 1897 indicaba que no podrá “promoverse amparo mientras esté pendiente de resolverse algún recurso” con motivo del acto que se reclama; ello no hizo sino establecer la incompatibilidad del juicio de amparo con todo recurso ordinario, estableciendo un principio de opción pero no de definitividad.

La aparición del principio de definitividad se da hasta que se plasma en el código de procedimientos civiles de 1908, en los casos de improcedencia, pues “el interesado podría entablar juicio de amparo únicamente contra la resolución que se dicte en el recurso pendiente”.

De esta forma la ley de amparo de 1919 retoma el principio pero únicamente por lo que hace a la materia judicial, sin considerar su aplicación en los asuntos del ramo administrativo, como se desprende de sus artículos 43 y 93.

Sin embargo, la definitividad del acto reclamado como principio rector del juicio de amparo admite las siguientes excepciones:

- (1) Conforme a la naturaleza del acto reclamado, pues si este importa la deportación, el destierro o cualquiera otra de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, el afectado no está obligado a agotar los medios previos de defensa;
- (2) En materia penal cuando se trata del auto de formal prisión no hay necesidad de combatirlo por medios ordinarios hasta llegar al amparo, pero si ya se interpuso la apelación el amparo resultará improcedente mientras ésta quede en suspenso, a menos que se desista de la alzada. La razón para que el auto de formal prisión sea una excepción al principio que se analiza radica en que tal proveído puede ser directamente violatorio del artículo 19 constitucional, independientemente de que también lo sea de normas secundarias. También son excepciones en la materia penal, todos los actos que puedan afectar las garantías de los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, como pueden ser las órdenes de aprehensión, las que niegan la libertad bajo caución, pero sin que se comprendan las sentencias penales que admiten recurso.
- (3) En materia civil y procesal laboral cuando el quejoso no ha sido legalmente emplazado al juicio no tiene la obligación de agotar los recursos previos; esta salvedad opera cuando el amparista ha quedado en completo estado de indefensión, dado que por el desconocimiento del proceso no pudo tener ninguna participación defensiva en él, pero si se apersona al juicio de suerte que pueda interponer algún medio de control ordinario, el amparo resultara improcedente.
- (4) En materia administrativa podemos encontrar seis salvedades al principio que se comenta:
 - a) Cuando la reconsideración administrativa no esté expresamente establecida por la ley que rige al acto no puede ser apta para interrumpir el plazo de interposición del amparo, pero si ésta ya fue interpuesta, admitida y sustanciada, entonces deberá aguardarse a la notificación de su resolución para interponer el amparo;
 - b) Cuando el acto sea susceptible de impugnación por dos o más recursos a elección del gobernado no es necesario el agotamiento de ambos, sino de uno solamente;

- c) Si en el mandamiento escrito del acto de molestia no se citan los preceptos legales en que se basa éste el agraviado no está obligado a interponer ningún medio ordinario de defensa, aunque alguno de ellos esté expresamente señalado en la ley, pues el demandado no está en posibilidad de conocer con certeza que ley rige al acto de molestia que se recurre, lo cual es indicativo de un claro estado de indefensión que viola de manera flagrante el principio de seguridad jurídica del artículo 16 constitucional;
 - d) El agraviado no está obligado a interponer el amparo cuando la ley que rige al acto establezca más requisitos que la ley de amparo para otorgar la suspensión, y por mayoría de razón, si dicho recurso no suspende el acto que se reclama;
 - e) Cuando el acto administrativo afecte a terceros extraños, éstos no reportan la obligación de interponer el amparo;
 - f) En todos los casos en que la autoridad administrativa viole cualquier derecho fundamental de manera directa, con independencia de cualquier norma secundaria, no será necesaria la interposición del amparo, siempre que en la demanda se aleguen exclusivamente violaciones directas a la constitución y que no estén mezcladas con conceptos de violación a leyes secundarias que ofender directamente a la Ley Fundamental.
- (5) En el amparo contra leyes sea que se impugnen como autoaplicativas o a través de un acto concreto de aplicación – heteroaplicativas–, es decir, si el acto reclamando consiste en una ley o reglamento el agraviado no está en la necesidad de agotar recurso ordinario previo antes de proceder al amparo;
- (6) En el caso de terceros extraños al juicio a los que afecte la resolución del juicio o procedimiento; pero siempre que la ley ordinaria del acto no les otorgue a dichos terceros algún medio para oponerse al acto que reclaman, pues en caso contrario deben interponerlo como antesala al amparo. Aunque la Corte ha entendido la salvedad al principio de definitividad en el caso de terceros extraños al juicio como absoluta, sin distinguir nada más.

7. El principio de estricto derecho y la suplencia de la queja

El principio de estricto derecho significa que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo, y si se trata de resolver un recurso contra la resolución de un juez inferior, el revisor debe limitarse a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente lo argüido en los agravios.

De lo anterior se sigue que este principio no es aplicable para la procedencia de la acción de amparo, sino que tiene su campo de observancia en la sentencia constitucional; por ello como lo hace notar Arellano García:

Se trata de un principio que debe observar el tribunal decisor, pues rige a la sentencia de amparo, pero sirve de advertencia al quejoso para que se esmere en la presentación de la demanda, pues si el acto es inconstitucional o ilegal, pero el quejoso no lo plantea idóneamente el amparo no podrá suplir las deficiencias de la demanda⁵⁵.

Entonces el dicho principio de estricto derecho equivale para Burgoa Orihuela a:

La imposibilidad del juez de amparo para que supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados o que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional⁵⁶.

Este principio adolece de una regulación expresa en la constitución general, por lo que su regulación fundamental se infiere de la interpretación *a contrario* del quinto párrafo del fracción II del artículo 107, mismo que determina: “en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria”. Por lo anterior, es posible afirmar que ahí donde la ley no indica que debe suplirse la deficiencia de la queja, debe operar inexceptionadamente el estricto derecho.

55 Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 415.

56 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 563.

Así las cosas, la suplencia de la queja es la contrapartida y la excepción al estricto derecho. Por ello no es ocioso recordar algunos de sus antecedentes.

La suplencia de la queja deficiente se reguló por primera vez a nivel constitucional en el Código Político de 1917 pero únicamente limitada a la materia penal, señalaba el texto originario “la Suprema Corte podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o ha sido juzgado por una ley no exactamente aplicable al caso, y sólo por ignorancia no se ha defendido adecuadamente”.

Por reforma de 19 de febrero de 1951 se adicionó la suplencia para hacerla extensiva a los amparos contra leyes inconstitucionales y en materia laboral a favor del trabajador. El 2 de noviembre de 1962 se hizo extensiva a la materia agraria y el 20 de marzo de 1974 se agregó la protección para los menores de edad e incapaces que impetraran la protección de la justicia federal. La reforma al artículo 107 en la parte de la suplencia, del día 7 de abril de 1986, remitió los casos de suplencia de la queja, al artículo 76-bis de la ley de amparo.

La constitución de 1857 en los artículos 101 y 102 que se referían al amparo no previó la suplencia de la queja, por lo que las leyes reglamentarias de 1882, 1897 y 1908 apenas se refirieron a la suplencia del error cometido por el quejoso al citar la garantía violada. La ley reglamentaria de 1919, en concordancia con la constitución se refirió a la suplencia en los términos mencionados en el primer párrafo de este apartado.

Finalmente, hay que decir que el artículo 79 de la Ley de Amparo, regula exhaustivamente todos los casos en los cuales, los juzgadores federales están obligados a suplir la deficiencia de la queja, a saber:

La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal: a) En favor del inculpado o sentenciado; y b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria: a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

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

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

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

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

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

V. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

En general, la teoría del proceso enseña que al ejercitarse la acción y formularse la pretensión de a través de la demanda respectiva corresponde al órgano jurisdiccional emitir un proveído en el cual admita el mencionado curso inicial y emplace al sujeto pasivo para que produzca la contestación a la misma, en donde oponga las excepciones que crea necesarias o bien se allane ante la pretensión del actor. Al admitirse la demanda surge la relación jurídica procesal, que es autónoma de los vínculos sustantivos que le dan origen.

Así las partes en un juicio, son las personas que intervienen en él por razón de su interés jurídico en el asunto controvertido y a los cuales puede afectar la resolución, que sobre dicho asunto, dicte el tribunal del conocimiento

En este vínculo jurídico de índole adjetiva, por regla general, intervienen tres diferentes sujetos que son: el órgano jurisdiccional, el actor y el demandado. Por lo que hace al juicio constitucional, puede darse el caso de que se verifique la participación de otras personas que no son ni actores ni demandados pero que participan en el juicio federal para hacer valer una serie de derechos sui generis, distintos del que pretenden hacer valer los sujetos activo y pasivo de tal vínculo procesal.

Haciendo uso de la clásica definición del procesalista italiano Giuseppe Chiovenda, el maestro Burgoa Orihuela nos dice que:

Es parte en un juicio, como lo es el amparo, toda persona a quien la ley le concede la facultad de deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a oponerse la actuación concreta de la ley, sea en un juicio principal o bien en un incidente⁵⁷.

De acuerdo a este orden de ideas, siguiendo las indicaciones que formula el artículo 5º de la Ley de Amparo, son partes del juicio de amparo:

- (1) El quejoso, sea persona física o moral de derecho privado, público o social;
- (2) La autoridad responsable;
- (3) El tercero interesado; y
- (4) El ministerio público federal.

De las cuatro partes antes señaladas, es indispensable la intervención del quejoso, pues el juicio siempre se sigue por la aplicación del principio dispositivo; y aunque a las otras tres se les da la oportunidad para que actúen en el proceso, su participación puede darse o no; de guisa tal que si la autoridad responsable no rinde su informe con justificación, el juicio no va a suspenderse. Igual sucede con la notificación personal del auto admisorio de la demanda al tercero interesado y al ministerio público federal los cuales pueden no concurrir al juicio constitucional sin que éste se vea interrumpido.

57 *Ibidem*, p. 721.

En la substanciación del juicio se verifica la participación de otros sujetos que no son ninguno de los mencionados en el artículo 5º, sea porque concurren como testigos o peritos, que salen al proceso como auxiliares de la justicia, los cuales al ser aceptados protestan rendir sus declaraciones o apreciaciones técnicas sobre los hechos litigiosos de manera imparcial y objetiva, lo que los distingue del interés que tienen las partes en que la controversia se decida conforme a sus pretensiones.

1. El quejoso

El quejoso o agraviado es el que ataca un acto de autoridad que considere lesivo a sus derechos, ya sea porque estima que se viola en su detrimento alguna de los derechos fundamentales que le otorga la constitución, o porque el citado acto es proveniente de una autoridad federal que vulnera o restringe la soberanía de los estados; o, por el contrario, ha sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que le corresponde a las autoridades federales.

De esta guisa, el agraviado, titular de la acción constitucional, puede ser una persona física, mayor o menor de edad, nacional o extranjera, o bien, una persona colectiva del derecho público cuando se afecten sus derechos patrimoniales, o del derecho privado y social.

El término usado para designar al actor del juicio de garantías debe estudiarse desde dos puntos de vista: el estrictamente nominal y el derivado de la compleja conformación que le asigna el artículo 103 constitucional.

La idea de designar como “quejoso” o “agraviado” al titular de la acción de garantías, surgió de manera temprana en nuestra institución de control, recuerda Andrés Lira González que con ese nombre se conoció a la persona que formulaba la petición de amparo en contra de la autoridad agravante durante el siglo XVI, a través del medio de control que la doctrina ha dado en llamar *amparo colonial*. Por lo escueto de sus textos, ni en la Constitución de Yucatán de 1841, o en el Acta de Reformas de 1847, o en el importantísimo documento de la primera sentencia de amparo del 13 de agosto de 1849, dada en la Ciudad de San Luis Potosí, se hace referencia expresa al quejoso como accionante de la protección constitucional. Lo mismo ocurrió con la constitución de 1857 que sólo aludió al hecho de que el amparo debería seguirse a instancia de parte agraviada. La consagración definitiva de la denominación de quejoso para referirse al actor del juicio constitucional, se verifica en la ley de amparo de 1882.

Ahora, dada la estructuración compleja del artículo 103 constitucional, es dable hablar de tres tipos de afectaciones a la esfera jurídica que pueden originar

tres sub-especies de agraviados en el amparo que se agrupan en el concepto genérico de quejoso: a) el primero es el gobernado a quien cualquier autoridad le ocasiona un agravio personal y directo, por medio de la violación de una garantía individual, bien por medio de un acto de autoridad en sentido estricto o por una ley inconstitucional; b) el segundo grupo a que se refiere el 103, es el de los quejosos gobernados a quienes cualquier autoridad federal les ocasiona un agravio personal y directo, contraviniendo para ello la órbita competencial de las autoridades de las entidades federativas, bien sea a través de un acto autoritario en sentido estricto o de una ley inconstitucional; y c) la tercera clase de agraviados son aquellos a los cuales la autoridad local les causa una afectación personal y directa mediante la infracción del perímetro competencial reservado a la federación, mediante un acto de autoridad en sentido estricto o una ley anticonstitucional. En los dos últimos supuestos, la interpretación jurisprudencial, siempre ha sido en el sentido de que el quejoso debe ser la persona física o moral que resiente la e afectación en su esfera jurídica, y no las autoridades federales o locales que ven restringido su campo competencial por la irrupción ilegal de otra autoridad de distinto orden.

A. La dicotomía entre el interés jurídico y el interés legítimo en relación con el quejoso como parte en el juicio de amparo

Una de las piedras angulares que sirvió al modelo funcional del amparo durante toda la vigencia de los artículos 103 y 107 constitucionales, hasta antes de las reformas al amparo de hace un par de años fue la existencia del interés jurídico, como llave de entrada a la tramitación jurisdiccional de la acción de tutela.

La Suprema Corte de Justicia no dudó en producir una amplia cantidad de pronunciamientos en donde definía que el amparo únicamente procedía por la existencia de un agravio personal y directo a un derecho subjetivo perteneciente a la esfera jurídica del quejoso. Así el interés jurídico, a menester de los siguientes elementos para su existencia, de acuerdo con Zaldívar Lelo de Larrea⁵⁸:

- (1) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica – derecho objetivo–;
- (2) La titularidad de ese derecho por parte de una persona jurídica;
- (3) La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho; y

58 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, *op. cit.*, p. 44.

(4) La obligación correlativa a ese deber de exigencia de respeto.

De suerte que para la Suprema Corte si no se colmaban todos estos requisitos, la acción de amparo tenía que frustrarse en su finalidad, pues la interposición del juicio era improcedente. Sin embargo, como lo hemos adelantado desde el momento en que estudiamos los principios que rigen al juicio constitucional, la nueva ley de amparo ha hecho coexistir el interés jurídico con una nueva figura que la doctrina ha denominado interés legítimo.

En este sentido, una primera aclaración se hace necesaria. Tal como lo determina la fracción I del artículo 5º de la Ley de Amparo, en todos los casos en los que el amparo se solicite teniendo como acto reclamado una providencia jurisdiccional, ya sea en amparo directo o en amparo indirecto cuando se causa un perjuicio al quejoso que no es necesario atacar hasta que el amparo de una instancia sea procedente, siempre se deberá alegar la existencia de un interés jurídico en la forma ya mencionada.

Pero en el mismo numeral se prevé que ciertas situaciones del gobernado frente al orden jurídico, dan origen a la procedencia del amparo indirecto para tutelar ciertos estados de relevancia para el quejoso, aunque el agravio no sea calificado como personal y directo.

En este sentido, el interés legítimo es apto para ser tutelado al través del juicio de amparo; no así los que la propia ley de la materia determina como intereses simples. Entonces una segunda distinción se vuelve a presentar como necesaria.

Existen meros intereses simples como deseos o inclinaciones del quejoso para conservar ciertos beneficios o provechos, pero cuya afectación no está tutelada por el orden jurídico-constitucional en la forma antes mencionada. Sin embargo, entre esta clásica distinción de intereses jurídicos y simples, se ha insertado la noción de los derechos supraindividuales o de grupo. Este interés difuso o legítimo se considera una categoría intermedia entre el interés simple y el jurídico, que ha surgido de la práctica jurisdiccional italiana, en el ámbito de la protección administrativa de los derechos grupales al medio ambiente, los valores, la vivienda o la salud, por citar sólo los ejemplos más representativos.

De esta suerte, asegura el ministro Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea:

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de una norma que impone una obligación a la autoridad, pero que no está correspondida con un derecho subjetivo del que sean titulares determinados

particulares y, en tales circunstancias puede suceder que el cumplimiento de la norma les resulte o no ventajosa con respecto de las demás. Esto puede ocurrir por dos razones: bien sea porque la posición de la persona la hace más sensible ante el acto de la administración o porque un grupo de particulares sean los destinatarios del acto que se discute⁵⁹.

Sin embargo es necesaria una distinción más; ya que no es lo mismo un interés colectivo en donde un grupo de personas fácilmente determinables se encuentra en una misma situación jurídica que los afecta a todos por igual; en tanto que el interés es legítimo cuando se afecta a una comunidad de sujetos amplia e indeterminada, no existiendo ordinario vínculo jurídico entre ellos. Lo anterior ha llevado a Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a afirmar que en la práctica las situaciones legítimas o difusas no se distinguen de las meramente colectivas “pues no existen propiamente diferencias ontológicas entre ambos conceptos: los dos obedecen al fenómeno supraindividual”. Es por esto que no queremos dejar pasar la oportunidad para recordar en esta parte las palabras de nuestro estudioso tratadista supra citado, quien ha resumido la cuestión tratada en los siguientes términos:

La doctrina se inclina, sin embargo, a utilizar como concepto genérico el de interés de grupo o supraindividual. Y dentro de esta clasificación se comprenden los intereses difusos y los intereses colectivos. Los intereses difusos e intereses colectivos deben diferenciarse. Para ello, la doctrina ha elaborado diversas teorías... en general los primeros –intereses difusos o legítimos– se entienden referidos no a un sujeto como individuo, sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes; en cambio, los intereses colectivos atienden a colectividades o grupos limitados y circunscritos. Así, los miembros del conglomerado que tienen un interés difuso, son indeterminables o de muy difícil determinación; en tanto que los miembros del grupo portador del interés colectivo suelen ser fácilmente determinables. Esta distinción, sin embargo, a veces no resulta precisa. En todo caso, sean difusos o colectivos estos intereses, lo esencial, como afirma Cappelletti, es que nadie es titular y al mismo

59 *Ibidem*, p., 57.

tiempo, todos los miembros del grupo o de una categoría determinada son sus titulares⁶⁰.

Como quiera que sea esta protección de derechos difusos ha tenido una amplia protección en el derecho comparado, al grado de que ya desde el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte, que en gran parte se retoma en la actual legislación, refiere la procedencia del juicio de garantías cuando el quejoso aduce “ser titular de un derecho o un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que el acto reclamado viola sus garantías individuales o los derechos previstos en el artículo 1º y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o a virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

B. El amparo colectivo en la nueva ley

La existencia del interés legítimo como presupuesto de procedencia de la acción de amparo, probablemente sólo el síntoma de un movimiento de muchas más profundas consecuencias, y es que actualmente el derecho pretende proteger bienes que tradicionalmente no estaban en el comercio, como el aire, el agua, o en general, el medio ambiente⁶¹.

Esta tendencia en materia de amparo, se empezó a percibir desde las reformas a la Ley de Amparo realizadas en 1963 a los artículos 212 y 213, para permitir la legitimación colectiva en la interposición del juicio para los grupos de la población ejidal o comunal que actuarán en defensa de sus intereses de grupo⁶². Esta misma tendencia se advirtió también en la creación de la primera Ley del Consumidor de 1975 y después en la expedición de la nueva Ley de Protección al Consumidor de 1992, especialmente en los artículos 24, 26 y 76.

Pero finalmente el gran cambio a la legislación se dio por la reforma constitucional de 29 de julio de 2010, en la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 17 constitucional, para que se previera que:

60 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 1ª edición, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001, págs. 219 y 220

61 Fix Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, procesos colectivos y amparo*, op. cit., p. 56.

62 *Ibidem*, 67.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

De manera que en consonancia con esta tendencia de protección de los intereses que son comunes a grandes sectores o grupos de la población, y con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia como derecho fundamental de todas las personas, es que también la nueva ley de amparo prevé la existencia de amparos colectivos.

Así, de acuerdo con el tercer párrafo de la fracción I del artículo 5º de la Ley de Amparo, cuando de manera común el acto reclamado afecte a dos o más quejosos en sus intereses o derechos, aun en el supuesto de que la afectación derive de hechos diferentes, si estos ocasionan perjuicios afines o provienen de las mismas autoridades, el juicio de amparo podrá solicitarse de manera colectiva en una sola demanda por todos aquellos perjudicados.

Esto no podría ser de otra manera. Si consideramos que actualmente un solo acto de autoridad puede agraviar a múltiples personas en atención a la existencia de un interés legítimo que los coloca a todos en una especial situación frente al ordenamiento, es natural que para proveer una adecuada tutela de los derechos implicados y garantizar el acceso a la justicia, el amparo pueda solicitarse por todos los eventuales afectados en un solo acto procesal.

2. La autoridad responsable

La autoridad responsable para los efectos del amparo, es todo órgano estatal que de facto o de iure, investido de facultades o poderes de decisión o ejecución, con cuyo ejercicio crea, modifica o extingue, situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular, y determinada de una manera imperativa⁶³.

En general para los efectos del juicio de amparo son autoridades los órganos de la administración pública, superiores o inferiores, que la ley instituye y están facultados para expedir ordenes o prevenciones que afecten particularmente o en su conjunto a los particulares –autoridades ordenadoras–; así como los entes que están encargados de hacer cumplir esas determinaciones ya sea por sí

63 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 874.

mismos o por medio de una autoridad determinada –autoridades ejecutoras–, con lo cual se advierten claramente las dos clases de autoridades responsables para el caso del amparo.

Por lo que hace a esta distinción, Burgoa Orihuela indica que cuando se solicita el amparo contra un acto de un ente ordenador éste debe ser pasado o presente; pero cuando se trata de una ejecución, también puede ser futuro inminente, en la inteligencia de que deberá señalarse también como acto reclamando el que ordeno la ejecución, so pena de que se consideren consentidos, y escapen a la eficacia protectora del amparo⁶⁴.

La definición de la autoridad para los efectos del amparo, presenta una evolución importante, la cual ha sido recogida en términos acuciosos por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, de quien tomamos los aspectos más relevantes de este numeral⁶⁵. Recuerda el ministro Góngora que el primer pronunciamiento jurisdiccional sobre lo que debía entenderse por autoridad se pronunció en 1918, sobre el caso de Marcolfo Torres.

Marcolfo Torres presentó en 1918 una demanda de amparo en donde señaló como autoridad responsable a Canuto Ortega, quien siendo mayor del ejército exigió al quejoso que lo acompañara fuera de la población de Sahuaripa, Sonora, con la intención de probarlo de la libertad. De inicio el juez de distrito negó la protección federal, con el argumento de que el mayor del ejército no era una autoridad sino un particular, con lo cual el amparo resultaba improcedente. Así las cosas, correspondió la revisión a la Suprema Corte, la que revocó la sentencia y concedió el amparo, considerando que eran autoridades todas aquellas que tuvieran la posibilidad de hacer uso de la fuerza pública para cumplir sus determinaciones. Este primer criterio de la Corte fue en el siguiente sentido:

El termino autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen⁶⁶.

64 *Ibidem*, p. 875.

65 Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 9ª edición, México, Porrúa, 2003, pp. 2-20.

66 La tesis citada presenta los siguientes datos de localización: Quinta época, Cuarta Sala, Apéndice de 1995, parte HO, tesis 1103, pág. 763

A decir de Góngora Pimentel, la integración de esta tesis presentó problemas desde su inicio porque uno de los precedentes se refería a la negativa de los directores de una escuela para inscribir a un alumno, en donde no se hacía ninguna referencia al concepto de fuerza pública⁶⁷. Así el criterio que nació del caso de Marcolfo Torres dejó fuera los actos de muchas autoridades de que hecho y de *iure* lo eran, pero como no recurrían a la fuerza pública, podían prevalerse de esa tesis para evadirse como partes en el juicio de amparo; tal era el supuesto de los organismos descentralizados. Esta situación cambió cuando la Corte amplió la noción de la autoridad para los efectos del juicio constitucional, pues consideró como autoridad responsable al Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ejecutoria del 6 de marzo de 1947, toda vez que “era característica de este organismo tener una función de imperio que le permite ordenar y ser obedecido por los particulares”, ello ocasionó que a partir de entonces los organismos de esta clase fueran considerados como “partes demandadas” en el juicio constitucional, de acuerdo a que la ley que los crea les concede facultades para expedir y ejecutar actos que tienen las características de los que emite cualquier otra autoridad.

Sin embargo el criterio definitivo, hasta antes de la nueva Ley de Amparo, llegó en 1997 bajo la ponencia del señor ministro Juventino V. Castro y Castro, quien planteó la necesidad de abandonar el criterio de la fuerza pública, aceptado desde 1918 para sustituirlo por otro que no dejara en estado de indefensión a los gobernados, así el proyecto del ministro ponente señalaba que: “no puede fijarse una regla general –para establecer si se trata de autoridades– más bien debe analizarse en cada caso si se trata de un acto en el que el poder público puede o no, con fundamento en una norma jurídica, afectar de manera unilateral los derechos de los particulares, creando, extinguiendo o modificando situaciones jurídicas concretas”. El criterio de referencia fue aprobado por el Tribunal Pleno del Máximo Órgano Jurisdiccional del país en su sesión del 10 de febrero de 1997, en cuya parte conducente se lee:

Este tribunal pleno considera que debe interrumpirse... el criterio que es del tenor siguiente... autoridades para efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, cuyo primer precedente data de 1919... la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que lleguen a tener o no de la fuerza pública, con fundamento

67 Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.*, p. 18.

en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir ante los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad... por ello el juzgador de amparo, a fin establecer si a quien se atribuye el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afectan unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades⁶⁸.

A. El amparo contra actos de particulares

Una de las más importantes innovaciones que presenta la Ley de Amparo consiste en la previsión expresa de que la sentencia que concede la protección federal puede tener como punto de sustentación la salvaguarda del quejoso en contra de los actos –en sentido amplio– de la autoridad, o bien, provenientes de los particulares en los casos en los que lo determine la propia regulación secundaria; según lo determina el artículo 1º de la Ley de Amparo en su último párrafo.

La extensión de la eficacia protectora de la sentencia constitucional evidencia que es verdad la crisis desde abajo que puede afectar a la democracia constitucional en los términos acuñados por Luigi Ferrajoli⁶⁹. En efecto, las modernas formas de organización de la actividad administrativa del estado como las actuales formas de manifestación de las fuerzas del mercado, han demostrado con suficiente claridad, que los entes de autoridad no son los únicos que pueden conculcar con sus actos u omisiones los derechos fundamentales de las personas, sino que por el contrario, también los poderes privados deben ser sometidos a un selecto escrutinio de su actividad.

Ello ha dado como resultado dos cosas:

⁶⁸ La tesis citada presenta los siguientes datos de localización: Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, febrero de 1997, tesis P.XXVII/97, pág. 118.

⁶⁹ Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional. Trotta, España 2011,

- (1) Por una parte se ha hecho palpable la necesidad de que los derechos fundamentales también sean exigibles en las relaciones horizontales o de coordinación entre los particulares; este fenómeno particularmente estudiado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, es un modelo apto para la plena realización del ideal máximo del estado constitucional, que no es otro que el sometimiento de toda forma de poder a los límites de la proporción y la razonabilidad;
- (2) Y por otro lado, que la eficacia de los derechos fundamentales también en las relaciones *inter privatos* exigen de la confección de nuevos mecanismos procesales o la adaptación de los existentes para lograr la eficacia de los derechos. En esta tendencia debemos inscribir los cambios suscitados al régimen procesal del amparo, en lo que hace a este tema.

Esta es la descripción del fenómeno que subyace al tema esencial tratado en este inciso, sin embargo aún debemos despejar la duda de si después de la reforma, el amparo es procedente en contra de particulares. Para ello debemos partir de los términos precisos de la regulación de la materia.

En este sentido, además de la remisión del último párrafo del artículo 1º de la Ley de Amparo, la fracción II del numeral 5º del mismo ordenamiento –en el último párrafo– determina que:

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Cierto sector de la doctrina nacional, la previsión que se hace en el anterior numeral de la ley reglamentaria del juicio constitucional, implica la previsión expresa de la procedencia de la acción de amparo para proteger a los gobernados también contra ciertos actos u omisiones de los particulares que vulneren los derechos fundamentales reconocidos en la normativa suprema; esto como una clara aplicación de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales.

Pese a esta circunstancia lo más correcto es pensar que la Ley de Amparo no es tan extensiva en lo que hace a los sujetos que pueden figurar como autoridades responsables, es decir, aquellos que pueden ser llamados al juicio

como pasivos de la relación procesal. Lo anterior es de este modo, porque como bien lo señalan Ferrer MacGregor y Sánchez Gil⁷⁰, cuando el artículo comentado hace referencia a los particulares, siempre se implica el presupuesto de que éstos cumplan ciertas funciones de autoridad con base en una ley previamente establecida. Así, en realidad el ordenamiento procesal del amparo prevé la procedencia del amparo contra particulares que materialmente se colocan en la posición de autoridades de hecho y de derecho –toda vez que estas facultades se contienen en un dispositivo legal–.

Por tanto, la afirmación de la procedencia del amparo contra actos de particulares se debe matizar en el sentido de aceptarla únicamente en cuanto éstos se coloquen en una posición propiamente de autoridades, con base en una regla de derecho positivo; y no en todos los casos como una lectura a primera vista y poco meditada podría conducir a pensar.

En estas condiciones el Juicio de Amparo a pesar de la reforma Constitucional de 2011 y la Nueva Ley de Amparo de 2013 procede exclusivamente contra actos de los poderes públicos, implicando que los actos de particulares continúen siendo ajenos al control de los jueces constitucionales, así aunque el Juicio de Amparo en el orden jurídico sea improcedente contra actos de particulares no se sigue que los derechos de las personas no sean vulnerados en las relaciones entre los particulares ni tampoco que en esas relaciones los derechos se garantizan a través de los procesos ordinarios cuyas sentencias son impugnables a través del Amparo Directo o Indirecto pero referidos solo a la autoridad que resolvió. En este aspecto la transformación del amparo no significó mayor eficacia.

3. El tercero interesado

Sobre el concepto del tercero interesado como parte procesal en la substanciación del juicio constitucional, existe entre la doctrina más autorizada un consenso notable, de suerte que en términos genéricos, el tercero perjudicado es el sujeto procesal que tiene un interés en que el acto que el quejoso impugna como violatorio de las garantías individuales, subsista porque favorece a esos intereses que le corresponden, y por ello debe ser llamado al juicio para que tenga la oportunidad de probar y alegar en su beneficio.

⁷⁰ Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, op. cit., p. 165.

En las leyes de amparo de 1861 y 1869 no se consideraba al tercero interesado –o perjudicado como se le conocía hasta hace unos años– como parte procesal, fue la jurisprudencia de la Suprema Corte la que en el año de 1872, estableció la necesidad de que éste fuera llamado al juicio, si bien no como parte, sí por un deber de equidad; cosa que se reiteró en la regulación del amparo inserta en el Código de Procedimientos Civiles de 1897, el cual ya le daba la calidad de parte en el juicio de garantías, pero con las facultades acotadas, ya que únicamente podía participar en el proceso constitucional a través del ofrecimiento de pruebas y el rendimiento de los alegatos, sin estar legitimado para interponer recurso alguno; situación que prevaleció en la ley reglamentaria del amparo de 1908. Fue la ley secundaria de 1919, reglamentaria del juicio de amparo, la que dio capacidad plena al tercero perjudicado para participar de manera amplia en el proceso constitucional, al grado de permitírsele ya la interposición de toda clase de recursos.

De acuerdo con la fracción III del nuevo artículo 5º de la Ley de Amparo, se establece que en el juicio constitucional, tendrán el carácter de tercero interesado, los siguientes sujetos procesales:

- (1) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;
- (2) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;
- (3) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;
- (4) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;
- (5) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

4. El ministerio público de la Federación

Otra de las partes *sui generis* que tienen injerencia en la substanciación de nuestro proceso constitucional de control es el ministerio público de la Federación adscrito al juzgado o tribunal donde se ventila el juicio de amparo.

Al efecto, determina la fracción IV del artículo 5º de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, que es parte procesal “el Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia”.

La anterior previsión legal, ya su fundamento constitucional originario en la fracción XV del artículo 107, el cual determina que el procurador general de la república o el agente del ministerio público que al efecto se designe, serán parte en todos los juicios de amparo que se promuevan, pero podrán dejar de participar en ellos cuando no se afecte el interés público.

De guisa tal, que la representación social de la federación, en su función constitucional es el organismo del estado que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas como consejero jurídico de los órganos gubernamentales, que realiza la defensa de los intereses patrimoniales del estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad.

La intervención del representante social de la federación se justifica dentro del juicio de amparo, como parte equilibradora del proceso constitucional, es decir, este órgano de la Procuraduría General de la República, es parte del juicio de amparo en razón del interés social que existe para que se vigile el estricto cumplimiento de las normas constitucionales que establecen los derechos fundamentales de las personas o los derivados de la distribución competencial entre los estados y la federación, que pueden haber sido conculcados en el caso concreto, por una ley o acto autoritario, contra el cual se pide el amparo y protección de la justicia federal, como adecuadamente lo han hecho notar todos los estudiosos del amparo.

VI. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

1. La improcedencia en el juicio de amparo

El objeto de la acción de amparo, desde el punto de vista de la pretensión de su titular, es que se imparta la protección de la justicia federal, contra cualquier acto de la autoridad que sea contrario a la constitución y que específicamente viole en su detrimento, cualquiera de los derechos que la misma ley fundamental le otorga. Tal efecto se manifiesta en la consecuencia práctica de invalidación del acto reclamado y en la restitución de la situación particular en beneficio del peticionario, tal como se encontraba antes de la afectación causada por el acto inconstitucional.

Para lograr tal efecto es necesario que el juez constitucional analice los conceptos de violación aducidos así como las pruebas aportadas, para efecto de que emita la determinación que resuelva las cuestiones debatidas, de esta guisa: si la sentencia del amparo se emite en un sentido positivo para el quejoso, podemos decir que la pretensión del accionante de la instancia constitucional resultó fundada; por el contrario, si se resuelve que el acto reclamado es apegado al orden fundamental que debe regirlo, la sentencia no concederá el amparo y protección solicitada, porque la pretensión del accionante resultó infundada. Tanto en el supuesto de que la sentencia conceda el amparo, como en el que lo niegue, para llegar a tal determinación, el órgano jurisdiccional tiene que dirimir la cuestión de fondo planteada, la cual se circunscribe a la determinación de si el acto reclamado se apega o no a la carta magna.

Ahora bien, siguiendo las informadas nociones de Burgoa, podemos decir que

La improcedencia del amparo se manifiesta como la imposibilidad jurídica para que el órgano judicial de control estudie y decida dicha cuestión de fondo, absteniéndose, consecuentemente, de pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Ante esta imposibilidad de un estudio judicial de fondo, la acción de garantías queda frustrada al no conseguir su objeto, no porque la pretensión del activo resulte infundada, sino porque la improcedencia impide el estudio de la cuestión fundamental del proceso de control⁷¹.

71 Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 476.

Entonces la improcedencia es una institución procesal que al presentarse determinadas circunstancias, previstas en la constitución federal, en la ley de amparo o en la jurisprudencia, el órgano jurisdiccional se encuentra imposibilitado jurídicamente para analizar y resolver la cuestión de fondo planteada, es decir, para decidir el fondo de la controversia constitucional.

A consecuencia de la improcedencia, el amparo no culmina con una sentencia negatoria de la protección federal solicitada, sino con una resolución de sobreseimiento, en el caso de que la improcedencia no sea notoria y manifiesta, sino que quede demostrada durante la substanciación del proceso de control, pues en el caso de que el obstáculo para el análisis del fondo litigioso, se advierta desde el inicio de la presentación de la demanda, lo que procede es declarar su desecamiento, con base en la disposición contenida en el artículo 145 de la ley de amparo, el cual determina la obligación del juzgador de amparo para “examinar ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado”.

Las características de la improcedencia se pueden resumir en las siguientes:

- (1) Toda causa de improcedencia debe resultar plenamente probada dentro del proceso constitucional;
- (2) Las causales de improcedencia pueden aparecer desde el comienzo del juicio o sobrevenir durante su tramitación;
- (3) Si alguna causa de improcedencia resulta notoriamente manifiesta, da lugar al desechamiento de la demanda, sin más tramitación;
- (4) Todas las causas de improcedencia deben estar establecidas en la ley, y de manera excepcional en la jurisprudencia.

La improcedencia del juicio constitucional, de acuerdo a su fuente, puede ser de tres clases: la improcedencia constitucional, la que deriva de la ley de amparo, y la establecida por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

- (1) La improcedencia constitucional es la que deriva directamente de los preceptos de la ley suprema, en específico los siguientes: 1. El que deriva del artículo 60 de la constitución: “Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las

salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. *Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables*. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación". 2. Las resoluciones de las cámaras de diputados y senadores sobre la materia del juicio de procedencia y juicio político para los empleados públicos y altos funcionarios de la federación, también son inatacables, en términos del artículo 110 y 111 constitucionales;

- (2) La improcedencia legal se manifiesta como el impedimento para que el órgano judicial proceda al estudio del fondo del problema de constitucionalidad debido a que dicho obstáculo resulta de una disposición expresa de la ley de amparo en el artículo 61⁷².
- (3) La improcedencia jurisprudencial es la que resulta de las diversas tesis sobresalientes emitidas por la Suprema Corte, como por ejemplo, las siguientes: contra actos de particulares en los casos no previstos en la Ley de Amparo –es decir, cuando no ejerzan actos materialmente autoritarios con fundamento en una ley–, contra actos futuros e inciertos, y contra actos que afecten los derechos políticos.

2. El sobreseimiento como figura procesal en el amparo

El sobreseimiento, de acuerdo con Ignacio Burgoa:

Es el acto procesal emanado de la potestad jurisdiccional que concluye una instancia judicial sin resolver el fondo del negocio, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de los sustancial de la controversia subyacente o fundamental.⁷³

En el mismo orden de ideas podemos decir que el sobreseimiento es el acuerdo o resolución judicial que pone fin al juicio de amparo, sin hacer

72. Al respecto dispone el artículo 61 de la Ley de Amparo los supuestos de improcedencia en veintitrés fracciones.

73 *Ibidem*, pp. 278-309.

declaración alguna sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

El sobreseimiento presenta dos aspectos: el primero que marca el final del procedimiento y el otro consiste en que la terminación de esa instancia no resuelve la controversia de fondo suscitada entre las partes contendientes. Una resolución judicial que determine el sobreseimiento en el juicio de amparo, pone fin al juicio no porque haya dirimido la cuestión sustancial sino debido a que se toman en consideración hechos o circunstancias que se comprueban durante su sustanciación, en virtud a estas circunstancias que implican la crisis del procedimiento, implica que el juzgador de amparo, no podrá proceder al análisis de los conceptos de violación o de las pruebas aportadas para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Los elementos de sobreseimiento se prevén en el artículo 63⁷⁴ de la Ley de Amparo, de lo anterior se puede concluir que todo juicio de amparo improcedente origina fatalmente una resolución judicial de sobreseimiento que lo termina, sin que por otra parte, todo sobreseimiento obedezca a alguna causa de improcedencia; en la inteligencia de que cuando la causa de improcedencia es notoria y evidente la demanda se debe desechar de plano por el órgano de control sin que se declare el sobreseimiento, por la sencilla razón de que no existe juicio.

74 Dice el numeral 63 de la Ley de Amparo que: “El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio. No obstante, 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 núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio; II. El quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 de esta Ley una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento al órgano que los decretó; III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona; IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior”.

VII. LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO

Se ha dicho que el razonamiento judicial es de tipo silogístico, donde la ley es la premisa mayor y el caso concreto es la premisa menor, por lo que basta la simple adecuación lógica para que la solución del caso aparezca, en vía de subsunción, en la sentencia. Pero los problemas del derecho son mucho más complejos para ser pasados sin problema ante el tamiz de la lógica, el juez no es una máquina calculadora, sino que al tomar la decisión judicial es necesario que se nutra también de la intuición y el sentimiento ardiente de una conciencia laboriosa. Por eso, antes de dictar sentencia lo que el juez debe hacer en primera instancia es determinar si las pretensiones de las partes pueden ser acogidas por el derecho, para luego verificar la certeza de los hechos en que tales pretensiones se basan, a través de la valoración de las pruebas aportadas; para luego hacer una construcción general de los hechos fragmentarios de cada una de las partes a fin de determinar el derecho aplicable; y finalmente, como paso culmen de este proceso de decisión, establecer el efecto jurídico previsto en la norma general aplicable al caso. Como se ve, la formación de la decisión judicial no es un proceso intelectual tan sencillo como pudiera suponerse, máxime cuando se pondera que a partir de ella pueden estar en juego la libertad o el patrimonio de los justiciables interesados en el caso.

1. Los requisitos de la sentencia en general

La doctrina procesal distingue entre los requisitos formales y los sustanciales de la sentencia; los requisitos externos se refieren a exigencias que establecen las leyes sobre las formalidades que deben revestir tales resoluciones; en ellos se encuentran el lugar, la fecha y el juez que emite la sentencia, los nombres de las partes y el carácter con el que litigan y el objeto del pleito. Por su parte, las exigencias internas de la sentencia se refieren al ser mismo de la resolución y están representadas por una serie de imperativos referentes a la congruencia, fundamentación, motivación y exhaustividad.

Por principio en cuanto a su forma la sentencia debe contener:

- (1) Un preámbulo en donde se presenten los datos de identificación del juicio, tales como los nombres de las partes, la acción ejercitada, el carácter con el que los litigantes concurren al juicio y los datos referentes al juzgado, día y lugar en el que se dicta la mencionada resolución;

- (2) Luego del preámbulo se coloca el resultando, en donde se hace una referencia somera a los antecedentes del juicio, señalando en párrafos separados las pretensiones exigidas y los hechos alegados por los litigantes, siempre que se hayan presentado en tiempo oportuno y tengan relación con los hechos sobre los cuales versa la litis planteada;
- (3) En tercer lugar se tiene al considerando, donde se hace una valoración de las pruebas, la fijación de los hechos y razonamientos jurídicos de las partes y del tribunal en donde se prepare la fundamentación y motivación de la parte esencial de la sentencia;
- (4) Esa parte esencial de la sentencia son los puntos resolutive, donde el juez hace el pronunciamiento sobre cada una de las pretensiones del actor, sea que se condene al demandado o se le absuelva, según el accionante haya probado o no los elementos necesarios para producir la convicción en el tribunal sobre la justeza de lo pedido.

En este sentido declara el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles –aplicado supletoriamente para el caso de la sentencia constitucional de amparo– que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Por lo que atañe a los requisitos sustanciales de la sentencia se tienen fundamentalmente que agotar los siguientes:

- (1) *Congruencia*. La congruencia tiene dos aspectos, uno externo que se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente a las pretensiones y negaciones o excepciones que en su caso hayan planteado las partes durante el juicio; el cual es recogido por el artículo 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En tanto que la congruencia interna se refiere a que la sentencias considerada como documento no tenga afirmaciones o negaciones que se contradigan entre sí;
- (2) *Motivación*. Con base en mandato constitucional del artículo 16, en su primer parrado, esta característica consiste en la exigencia para el

juzgador de precisar los hechos en los que funde su decisión con base en las pruebas practicadas en el proceso.

- (3) *Fundamentación.* De la misma manera el mismo párrafo primero del artículo 16 constitucional, impone el deber para que todos los actos de las autoridades estén debidamente fundados en derecho; pero este requisito no se cumple con tan sólo mencionar los artículos del texto legal o los preceptos que se estiman aplicables al caso, sino que se exige además que el juez exponga las razones o los argumentos por los que estime aplicables tales preceptos jurídicos.
- (4) *Exhaustividad.* Impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes.

2. La sentencia de amparo en lo particular

Por el sentido en que la sentencia de amparo establece el derecho en el juicio constitucional pueden encontrarse únicamente dos variantes: la sentencia que otorga el amparo y protección de la justicia federal y la que lo niega, la cual admite una pequeña variante representada en la sentencia que sobresee en el juicio de garantías.

La sentencia de sobreseimiento no decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama en vía de amparo por el agraviado, por lo que previamente a la resolución de la cuestión de fondo se deberá estudiar si no existe una causal de improcedencia constitucional, legal o jurisprudencial, que determine la necesidad de sobreseer en el juicio, o si no se actualiza una causal de sobreseimiento de las previstas por el artículo 74 de la misma ley de amparo. En estos dos casos, el juicio va a culminar con una sentencia en donde el juez federal no entrará al estudio de las cuestiones inconstitucionales que pueden presentarse en el acto concreto de autoridad que motiva el juicio, sino que pronunciará una sentencia que sin entrar al fondo del asunto, agota la tramitación del proceso constitucional.

La sentencia que concede el amparo se regulará por las estipulaciones del artículo 73 de la Ley de Amparo, para el cual la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

En tal caso cuando el acto sea positivo y ya se haya realizado, será necesario que la autoridad anule todos los aspectos contraventores de la garantía violada para el efecto de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del acto de autoridad; pero si el quejoso impugnó en tiempo oportuno el acto autoritario, de suerte que este no se consumó de manera efectiva en su esfera de derechos, sino que permanece en un estado de latencia, el efecto será el de mantener en el goce de las garantías de que se trate al peticionario del amparo. De la misma forma, si el acto es de naturaleza negativa, la sentencia constreñirá a la autoridad a que se respete la garantía de que se trate.

De manera general, puede decirse que el efecto de la sentencia que concede el amparo y protección de la justicia federal, es el de la anulación de los actos inconstitucionales, procediéndose según las consecuencias que sean conforme a la naturaleza del mismo, indicadas por el invocado artículo 73.

Cabe decir, que virtud al principio de relatividad de la sentencia de amparo, cuando se conceda la protección federal solicitada por considerarse que el acto impugnado es en verdad contrario a la constitución, de tal declaración únicamente podrá beneficiarse el sujeto que figuró como actor del juicio de donde tal resolución emana, pues para todos los demás que no acudieron al juicio constitucional, la ley o el acto deberán surgirse aplicando como si fueran constitucionales –artículo 76 de la ley de amparo y 107, fracción II de la constitución–.

Por último, la sentencia que niega el amparo va a generar el efecto de conservar o confirmar en su validez y constitucionalidad al acto materia del juicio, en razón de que los argumentos del quejoso no fueron suficientes para desvirtuar la apariencia constitucional del mismo.

Ya por lo que hace a las exigencias formales de la sentencia, estas pueden agruparse en los supuestos generales estudiados para las resoluciones judiciales de su clase, pues el artículo 74 de la ley reglamentaria del juicio de amparo determina que la sentencia contendrá:

- (1) La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- (2) El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- (3) La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- (4) Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- (5) Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las

violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y

- (6) Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

VIII. UNA CONCLUSIÓN PRELIMINAR SOBRE LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

Estamos por poner punto final al capítulo tercero en donde hemos estudiado con relativo detenimiento las cuestiones básicas para tener los elementos esenciales que concurren en la existencia jurídica del juicio de amparo.

Hemos sostenido la idea de que el amparo actualmente es un recurso que no cumple plenamente su función, en la medida de que fue ideado como un recurso sumario y extraordinario para defender la libertad personal contra los ataques de la autoridad, bajo el signo de los procedimientos afines del derecho inglés o español. Al principio de su previsión legal, el amparo era efectivamente un recurso ágil y sencillo, abreviado en sus formalidades procesales y al alcance de prácticamente cualquier ciudadano nacional o extranjero.

Poco a poco la situación social y política del país exigió del amparo una transformación lenta y gradual para responder a las nuevas condiciones imperantes. Después de la federalización en 1847, cuando ya se habían conjurado las amenazas de intervenciones extranjeras, los tribunales de amparo vieron incrementada la carga y la complejidad de los asuntos por resolver, si a ello debemos sumar la natural desconfianza a los vaivenes de la justicia local; entonces el amparo debió considerarse como un recurso de control no sólo de la libertad personal, sino de la regularidad en general, al volver revisables también las resoluciones de los jueces estatales.

Con ello el amparo tornó de un recurso sumario y extraordinario, hasta convertirse en una variada pléyade de medios de impugnación de jaez constitucional y legal, que tutelaba ya el orden jurídico total, hasta convertirse en lo que se ha llamado “una federación de instrumentos procesales”.

El efecto de esta sobrecarga del amparo tenía que ser obvio. Los tribunales federales se sobrecargaron hasta que el rezago fue galopante y el proceso de control se tecnicizó hasta la solemnidad. Es por ello que los principios se inflexibilizaron hasta hacerse tabiques impenetrables a los argumentos de los justiciables. La sentencia de amparo terminó por sobreseer o negar la protección

cuando la forma imperó sobre la materia, que fue el mismo momento en el que el juicio de amparo se desnaturalizó para formalizarse a ultranza de todo lo demás.

Esta era la situación del amparo probablemente imperante contra la que hace tiempo se alzó un sector de la doctrina que terminó por dejarse oír de manera categórica en la nueva Ley de Amparo.

Ahora a los principios tradicionales deben sumarse una serie de excepciones y de nuevos principios en el mejor de los casos. Todas estas innovaciones son tan profundas que han cambiado de faz al juicio de amparo, no han desnaturalizado a la institución de control, ese no podría ser su baldón; pues más bien han volteado la cara a los orígenes para hacer del amparo nuevamente un recurso fácil y efectivo.

Esa puede ser la principal virtualidad del principio de eficacia del juicio constitucional, de la ampliación de la legitimación del amparo para permitir la procedencia de la acción en la tutela de los intereses legítimos y colectivos, o bien en la matización de los efectos relativos de la sentencia de amparo en el caso de normas generales; o bien, el ensanchamiento del parámetro de control también en ciertos actos de los particulares; como ya todo esto se ha visto.

Todas estas modificaciones están inspiradas por un objetivo en común: lograr que el amparo sea en verdad un recurso efectivo de la tutela, que ya no sea sólo la puridad del procedimiento la que impere sobre la sustancia a proteger; que no se entronice la puridad del medio sobre la excelencia de los fines. Hay que volver al amparo un recurso efectivo. La nueva regulación procesal del juicio advirtió esta necesidad y parece que para lograrlo tuvo que enfrentar el pensamiento tradicional que anquilosaba al juicio de amparo desde hacía años.

Un imperativo de eficacia inspira a la nueva Ley de Amparo. Eso quiere decir que en algún momento de su historia el amparo dejó de cumplir su función a plenitud, y parece que una vez advertido y segregado el problema total, es tiempo de volver a los orígenes y hacer del amparo un recurso efectivo. La tarea es clara, el camino largo y azaroso.

CAPÍTULO TERCERO

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

I. LA TEORÍA GENERAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En términos generalmente aceptados –y sin pretender entrar en distinciones como las que se han formulado en el tema¹–, se puede afirmar que la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del estado en beneficio de los gobernados.² No obstante lo anterior, desde tiempo inmemorial se ha advertido que no es suficiente la expedición un texto que contenga los principios esenciales de la organización política comunitaria, sino que es menester, el establecimiento de los mecanismos apropiados que permitan reencausar la actividad gubernativa a los senderos normativos predeterminados, cuando los agentes de la autoridad desconocen o vulneran el campo competencial que les ha sido asignado.

Así, por ejemplo, Tamayo y Salmorán recuerda que entre los griegos existía la acción penal *graphé paranomón*, según la cual todo ciudadano estaba legitimado para denunciar la aprobación de una ley que estuviera en contra de los preceptos tradicionales de jerarquía axiológica superior; esta institución de control tiene su símil romano en el carácter dual de las magistraturas

1 Verbigracia, las clasificaciones que se hacen en los estupendos trabajos de: Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2007, págs. 23 y 24; y Comanducci Paolo, Modelos e interpretación de la Constitución, en Carbonell Sánchez, Miguel, *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, 4ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, págs. 125 a 136.

2 Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª edición, México, Porrúa, 2007, pág. 328.

republicanas, con lo cual se evitaba que los funcionarios abusaran del poder mediante una limitación recíproca de las actividades propias de la función pública.³

Pues bien, en este orden de ideas, existe una clara distinción entre la legislación ordinaria y la norma constitucional, dicha diferencia esencial se expresa en que la Constitución impone una serie de limitantes formales y materiales a la normativa secundaria que le es subordinada; de esta guisa, el imperativo de asegurar procesalmente la observancia de la Ley Suprema dentro del quehacer cotidiano de los poderes públicos, se presenta sólo en los estados que cuentan con un Código Político de carácter rígido, pues en los sistemas constitucionales flexibles, tanto la Constitución como las leyes ordinarias se encuentran en un mismo plano y tienen la misma fuerza obligatoria, de suerte que los conflictos entre ambas se dilucidan mediante la aplicación del principio de preferencia de la norma sucesiva, sin importar que ésta provenga del constituyente permanente o del legislador común.⁴

La actividad adjetiva de salvaguarda del orden primario es lo que podría denominarse “*defensa de la Constitución*”, con lo que se hace referencia al sistema compuesto por los instrumentos ideados para conservar la normativa primaria en toda su integridad, así como para prevenir su violación o reprimir su desconocimiento, a fin de lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones que integran la Ley Címera. El concepto anterior, se compone, a su vez, de dos sectores: 1) la protección de la Constitución, que es de naturaleza preventiva y se integra por una serie de instrumentos políticos, jurídicos y económicos canalizados por las normas fundamentales para limitar el poder y lograr que las autoridades actúen siempre en observancia estricta del principio de legalidad; 2) por lo que hace la segunda especie, ésta es la justicia constitucional –la cual posee una naturaleza correctiva– y agrupa los medios jurídico-procesales, denominados genéricamente “*garantías constitucionales*”, los cuales persiguen la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos gubernativos –a pesar de la existencia de los elementos de protección constitucional–; cuyo efecto práctico se traduce, *grosso modo*, en la anulación de los actos inconstitucionales y,

3 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, págs. 173 y 174.

4 Guastini, Riccardo, *op. cit.*, pág. 182.

potencialmente, en el establecimiento de la responsabilidad correspondiente atribuida a los órganos emisores de los actos irregulares.⁵

Tradicionalmente la justicia constitucional se divide a su vez en tres subespecies: 1) la jurisdicción constitucional de la libertad, dentro de la que se cuentan a todos los instrumentos establecidos en las Cartas Constitucionales para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados frente a la acción soberana del estado; 2) la justicia constitucional orgánica, que se refiere a los dispositivos primarios que regulan la distribución de competencias y los medios para dirimir las controversias derivadas del ejercicio de las facultades y atribuciones de los entes en los cuales se deposita el ejercicio de las funciones en que se divide el Supremo Poder de la Federación; y 3) finalmente se tiene a la denominada jurisdicción constitucional transnacional. En este orden de ideas, es dable apuntar que la justicia constitucional dio lugar a una nueva rama del derecho procesal, la cual se denomina *derecho procesal constitucional*, cuyo objeto de estudio se integra por el análisis de las garantías constitucionales, en el sentido técnico –y diferenciadas de la asimilación que suele hacerse con las garantías individuales– las cuales están dirigidas a la reintegración del orden primario en el supuesto de su conculcación por los entes autoritarios.⁶

A. Los sistemas de control constitucional

En atención al órgano que lo ejerce, el control de la Constitución puede verificarse a través de un órgano político o jurisdiccional. En este punto conviene recordar la célebre polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen, sobre quién debería ser el defensor de la Constitución, tópico sobre el cual ambos juristas suscribían opiniones contrarias. En efecto, para el egregio jurista de Berlín, existe una notoria necesidad de que el órgano tutelar de la Constitución sea de carácter político, ya que conferir tales funciones a un ente de índole judicial implicaba una “politización de la justicia” o una “judicialización de la política”. Por el contrario, para el eximio maestro vienés la defensa de la Constitución por esencia debería depositarse en un tribunal investido de facultades para declarar, con efectos generales, la inconstitucionalidad de las

⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pág. 180.

⁶ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2001, pág. 97.

leyes y actos de autoridad de suerte que este Tribunal Constitucional actuara como un legislador negativo.

En todos los casos, el acogimiento de uno u otro sistema de defensa constitucional lleva a consecuencias prácticas desemejantes.

En el primero de los supuestos –órgano político– la solicitud de declaración de inconstitucionalidad, la realiza la misma autoridad en contra de aquella o aquellas que han emitido la norma o acto tildado de contrario a la Constitución, en este caso, la declaración de *ilegitimidad constitucional* –para usar la terminología de Guastini– no dimana de un verdadero proceso contencioso entre las partes, y la declaración del ente controlador siempre tiene efectos *erga omnes*. Por el contrario, el segundo sistema –el control jurisdiccional– se ejerce por un órgano judicial que decide las cuestiones de constitucionalidad, a instancia de parte y en donde la sentencia que determina la contradicción con la Ley Suprema tiene efectos relativos.⁷

El sistema de defensa jurisdiccional admite una ramificación más: pues el control puede realizarse de manera concentrada o difusa. Si el examen judicial se ejerce de manera concentrada entonces esta vigilancia se confía a un órgano especializado que se denomina Corte o Tribunal Constitucional, el cual tiene la competencia exclusiva para elucidar cuestiones de constitucionalidad con exclusión de cualesquier otro juez ordinario, ya que la cuestión jurídica debe plantearse en vía principal ante éstos órganos, que en todo caso emiten declaraciones generales en los procesos ventilados ante ellos. El control difuso tiene características antitéticas a las antes mencionadas, lo anterior es así porque todos los jueces tienen facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad siempre que la cuestión sea planteada por una de las partes en un proceso, y aun de oficio por parte del juzgador que conoce de un determinado asunto, lo anterior genera el efecto de la desaplicación de la norma en el caso concreto, es decir, el fallo constitucional siempre tiene efectos relativos.⁸

7 Burgoa Orihuela Ignacio, *El juicio de amparo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2009, págs. 154 y 155; y García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, 2ª edición, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, Culiacán, 2001, págs. 15 a 18.

8 Astudillo Reyes, Cesar, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, pág. 12 a 20 y 27 a 31; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pág. 200 y 201; García Becerra, José Antonio, *op. cit.*, pág. 19 a 27.

B. Una noción sobre los tribunales constitucionales

El control constitucional europeo o concentrado, se caracteriza por la creación de órganos especializados en la resolución de los conflictos derivados de la aplicación de la preceptiva fundamental; en este orden de ideas, el Tribunal Constitucional puede ser definido de acuerdo a las palabras de Ferrer Mac-Gregor Poisot en el sentido siguiente: “entendemos por Tribunal Constitucional a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales, situados dentro o fuera del Poder Judicial, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.”⁹

De esta guisa, las Cortes Constitucionales pueden merecer tales calificativos desde dos perspectivas diversas:

- 1) Formalmente serán tales los organismos colocados fuera del Poder Judicial, que resuelven de manera exclusiva las controversias de carácter constitucional –como era el caso de la Alta Corte Constitucional Austriaca ideada por Kelsen–;
- 2) Pero materialmente se califican de Tribunales Constitucionales a los entes de mayor jerarquía dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, que poseen la función exclusiva o esencial de establecer la interpretación y sentido final de las disposiciones de carácter constitucional.¹⁰ En sentido material, queda claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se configura como un auténtico Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de las reformas de 1988, 1994 y 1996; las cuales han tenido una incidencia directa en el desarrollo de órganos de igual naturaleza dentro de los estados de la Unión, como se verá más adelante.

⁹ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *op. cit.*, pág. 67.

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, voz: tribunales constitucionales en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, tomo P-Z, 1ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pág. 3804.

II. LOS SISTEMAS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los temas y problemas abordados en la parte introductoria del opúsculo de cuenta, intentan servir de prolegómeno necesario para una ubicación general del tema en comento, ahora que se ha aprehendido el campo de estudio será más fácil trasplantar las consideraciones generales al área específica de la justicia constitucional en cada uno de los ordenamientos locales analizados; así pues, este estudio de la defensa de la Constitución local se centrará sobre dos centros gravitaciones: a) los instrumentos concretos de defensa de la Constitución estatal y b) el órgano al cual se confía dicha tutela en cada ordenamiento.

Los sistemas locales de defensa de la Constitución deben ser entendidos dentro de la lógica del estado federal, por lo que el fundamento de los mismos se encuentra en los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República. Resulta un hecho palmario que son características esenciales del paradigma federal:

- 1) La existencia de una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; y
- 2) Que las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley Fundamental para su régimen interno.¹¹ De lo anterior deviene una consecuencia apodíctica: la existencia un sistema integral de defensa de la “*Constitución total*”, como la llamó Kelsen y, a la vez, una pluralidad de *sistemas periféricos* para proteger a cada ordenamiento primario local, dentro del ámbito de su autonomía.¹²

Los sistemas locales de justicia constitucional, centran sus instrumentos procesales de defensa en la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados y en la preservación de los perímetros competenciales que la misma Carta local establece para todos los agentes de la autoridad. En lo que hace a la jurisdicción constitucional de la libertad, hay que decir que las constituciones de

11 Carpizo Mac-Gregor, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 13ª edición, México, Porrúa, 2002, pág. 157.

12 Astudillo Reyes, Casar I., *Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México*, ensayo publicado en la página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 21 –consultado el 26 de abril de 2011–.

los estados analizados consagran sendos capítulos para el reconocimiento de los derechos humanos, bajo la lógica de que la Constitución General no contiene un catálogo cerrado de derechos fundamentales *–numerus clausus–*, razón por la cual las entidades federativas pueden, maximizar, dentro de los márgenes posibles, el acervo de los derechos o su interpretación. Así pues, cuando exista concurrencia entre un derecho reconocido tanto a nivel federal como local, corresponderá conceder su tutela jurisdiccional al órgano local de control, con base en la jurisprudencia emitida por los Tribunales de la Federación; por el contrario, en tratándose de pretensiones justificadas únicamente en los ordenamientos locales, la competencia está, obviamente, reservada para las Salas o Tribunales Constitucionales estatales.¹³

La tendencia del constituyente permanente federal ha sido la configurar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal materialmente constitucional, es por ello que esta naturaleza se ha reflejado en la proclividad para permitir la erección de tribunales locales que interpreten los preceptos de las Cartas estatales, en todos los casos en que no se implique una determinación del sentido y alcance directo de algún artículo de la Constitución Federal. A manera de ejemplos de la tendencia jurisprudencial que se describe, pueden transcribirse las siguientes tesis:

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41,

13 *Ibidem*, pág. 20

establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.¹⁴

CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.¹⁵

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.

14 *Cfr.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, enero de 2011, pág. 1471 tesis: 2a. CXXVII/2010, Tesis Aislada, registro IUS: 163 197.

15 *Cfr.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000, pág. 812, tesis: P./J. 30/2000, Jurisprudencia, registro IUS: 192 098.

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.¹⁶

En síntesis debe dejarse apuntado antes de continuar con el desarrollo de este capítulo que el control constitucional en las entidades federativas se explica en función de que, en el nivel local, existe un orden normativo *constitucional*, que es de naturaleza suprema; al tiempo que coexiste otro complejo preceptivo secundario, de aquí que las autoridades locales son constituidas por partida doble, ya que sus atribuciones se regulan tanto por el Pacto Federal como por

¹⁶ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, agosto de 2002, pág. 903, tesis: P. XXXIII/2002, Tesis Aislada, registro IUS: 186 307.

las constituciones particulares de los estados.¹⁷ No obstante lo acertado de esta tendencia, es necesario que la Ley Suprema de la Unión articule desde el centro a los poderes reformadores locales para que establezcan sistemas de defensa constitucional homologados reduciendo los márgenes de heterogeneidad entre unos y otros a fin de evitar los roces y tenciones entre ellos.

Las bases para el establecimiento de estos sistemas periféricos de justicia constitucional administrados desde el centro, deben preverse dentro del elenco normativo del artículo 116 constitucional, específicamente en la fracción IV del cardinal primario de referencia. De esta forma la regulación federal de los poderes judiciales locales será doble: por una parte el establecimiento de las bases para el funcionamiento de la función judicial propiamente dicha, y por el otro, la expresión de los lineamientos y directivas para el desenvolvimiento de la función de control constitucional local,¹⁸ en todos los casos en los que su actualización no incida en el ámbito de competencias del Poder Judicial Federal, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte.

En cualquier caso, el paso dado por los constituyentes locales implica un avance significativo para el fortalecimiento de la función judicial local, la autonomía de las entidades federativas y el rompimiento del monopolio y centralismo judicial, que pudieran ejercer los Tribunales Federales, sobre cuestiones de incumbencia doméstica en los estados.

III. REFERENCIA PROCESAL A LOS INSTRUMENTOS CONCRETOS DE LA JUSTITICIA CONSTITUCIONAL EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA

En este tercer apartado del presente capítulo de nuestra tesis doctoral, que es el más extenso como en lector podrá advertirlo, nos concentraremos en hacer una somera descripción de cariz procesal, para mencionar cada uno de los instrumentos concretos que se prevén en los sistemas periféricos de defensa de la constitución en cada uno de los estados de la república que han modificado sus cartas fundamentales y su legislación reglamentaria local, para dar cabida al derecho procesal constitucional estatal en México.

¹⁷ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Hacia un derecho procesal constitucional local en México*, ensayo presentado en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional Peruano, agosto de 2002, consultado en la página *web* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 5 de mayo de 2011, pág. 2.

¹⁸ Astudillo Reyes, Casar I., *Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México*, *op. cit.*, pág. 25.

En este somero recorrido nos podremos dar cuenta de la diversidad de instrumentos procesales previstos en cada ordenamiento estatal, así como la diversa amplitud con la que se regula una misma institución procesal, como puede ser el caso de la controversia constitucional local o el juicio de protección de derechos fundamentales estatal, equivalente al juicio de amparo previsto en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución general.

Pero esta breve referencia permite rastrear una conclusión que es todavía más interesante que lo hasta ahora escrito. Se ha dicho que el “sistema central” –por llamarlo de alguna forma– de defensa de la constitución es deficitario de las aportaciones de las entidades federativas en esta materia; pues nada menos que el juicio de amparo se previó por primera vez en una carta local: la constitución yucateca de 1840, inspiración del genio sin parangón de Manuel Crescencio Rejón y Alcalá. Pues bien, esta afirmación bien podría seguir siendo válida en este momento, pues bien podremos percatarnos que en diversos estados existen mecanismos de justicia constitucional de los que carece el sistema central de defensa constitucional, como puede ser la acción por omisión legislativa o la cuestión de constitucionalidad.

Pero sin más, empecemos nuestro recorrido por los ordenamientos locales de la justicia constitucional para brindar al lector el panorama que ya le habíamos anunciado desde el principio de este párrafo.

A. La justicia constitucional en Veracruz

El estado de Veracruz se asumió como parte integrante de la federación en 1824, según lo dispuesto por el artículo 7º del Acta Constitutiva. Acorde con las prevenciones de este ordenamiento, sancionó su primera Constitución el 3 de junio de 1825, la cual contaba con 83 numerales divididos en quince secciones. Con el triunfo de los liberales el Congreso Veracruzano expidió una nueva Carta local en 1858; ésta fue sustituida por una tercera que data de 1871, dicha Constitución fue reformada de manera integral en 1873 y luego en 1902. Con la promulgación de la Ley Suprema Federal, Veracruz expidió una nueva Ley Fundamental para el estado, que estuvo vigente hasta el 2000; año en que fue sustituida por otra actualmente en vigor, dicho ordenamiento fue el primero en contar con un órgano de control de la constitucionalidad local y un elenco de mecanismos de defensa de la Constitución, además de incluir figuras de

democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.¹⁹

El capítulo cuarto de la Carta veracruzana se dedica a la organización del Poder Judicial del Estado, dentro del mismo, la sección primera se encarga de la estructuración de los preceptos que establecen el control constitucional, los cuales se contienen en los numerales 64 y 65; de su lectura se puede inferir que el constituyente local ha ideado seis mecanismos diferentes de tutela constitucional, tanto en el campo de los derechos fundamentales como en el tema de la conservación de las esferas competenciales; estos mecanismos son, a saber: 1) el juicio de protección de los derechos humanos; 2) el recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público; 3) las controversias constitucionales; 4) las acciones de inconstitucionalidad; 5) la acción por omisión legislativa; y 6) la cuestión de inconstitucionalidad.

1) Referencia a los instrumentos de la justicia constitucional veracruzana²⁰

Los institutos que integran la justicia constitucional en Veracruz son los que comentan a continuación:

a) El juicio de protección de los derechos humanos

El primer instrumento que la Constitución local establece puede ser denominado como un *juicio de amparo local*, que por una parte reivindica el origen estatal de nuestra máxima institución federal de control, al tiempo en que se confirma la posibilidad de un sistema dual de reconocimiento de derechos entre el orden jurídico central y el de cada una de las entidades federativas. Es por ello que el artículo 4º, párrafo segundo, de la Carta Veracruzana, establece: “los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado...”; de esta guisa, son susceptibles de

19 Cienfuegos Salgado, David, *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, 1ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, págs. 989 a 1009.

20 Las consideraciones que se incluyen en este inciso tienen como base las aportaciones de Astudillo Reyes, Cesar, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, op. cit., págs. 71 a 90.

protección por este medio: el derecho al honor, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad personal y familiar, el derecho de petición, y de legalidad.

Ahora, si la Constitución local reconoce un capítulo adicional de derechos humanos es menester que instituya un instrumento procesal para garantizar su observancia, en este orden, la fracción I del artículo 64 de la Constitución referida, menciona la competencia de su Tribunal Constitucional para “conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de: a) El Congreso del Estado; b) El Gobernador del Estado; y c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado”. Dicho juicio de protección es definido por la ley reglamentaria como “el proceso que tiene por objeto salvaguardar, y en su caso, reparar los derechos reconocidos u otorgados por la constitución estatal”. Éste es un juicio sumario, uni-instancial, regido por los principios de legalidad y suplencia de la queja en favor de la parte agraviada. En su orden, la legitimación procesal para su interposición se reconoce a las personas que han recibido un agravio personal y directo por cualesquiera de las autoridades mencionadas en la fracción I del artículo 64 constitucional; finalmente, los efectos de la sentencia que concede la protección se limitan a reparar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación y a fijar el monto de la reparación pecuniaria. La ejecutoria que recaiga al juicio de amparo local deberá cumplirse en 48 horas.

b) El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público

De acuerdo con la fracción II del artículo 64 constitucional, el Tribunal Veracruzano tiene competencia para “conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la pretensión punitiva y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule la propia representación social”. Ante las posibles violaciones a los derechos fundamentales en que la representación social pudiera incurrir a causa del monopolio de la acción penal, antes de la reforma de 2008, es que el constituyente local se vio en la necesidad de establecer este instrumento de justicia constitucional, con lo cual se eliminaba el obstáculo representado por la improcedencia del juicio de amparo contra los actos del

ministerio público –que ya son susceptibles de control a través del juicio constitucional, según la reforma a la fracción VIII del artículo 114 de la Ley de Amparo–. El medio para hacer valer este instrumento, de acuerdo con el artículo 52 de la Constitución local, es el de un recurso de queja.

c) La controversia constitucional

El Tribunal Constitucional de Veracruz es competente para “sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia”. Las controversias constitucionales sirven esencialmente para dirimir las cuestiones de competencia que se presentan entre los diversos órganos y poderes del estado. De acuerdo con la fracción I del artículo 65 de la Constitución en cita: “el Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de las controversias constitucionales que surjan entre: a) Dos o más municipios; b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz”.

d) La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un medio para preservar la supremacía de la Constitución local frente a leyes secundarias que se consideran contrarias a ella, para el efecto de que se anule la segunda disposición. Por ello el artículo 65, fracción II, establece la competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia para resolver las “acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por: a) El Gobernador del Estado; o b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso. Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del pleno del Tribunal Superior de Justicia, y surtirán efectos a partir de su publicación en la Gaceta

Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado”.

e) Acción por omisión legislativa

La figura mencionada puede ser definida como “la inconstitucionalidad negativa que resulta de la inercia o del silencio de cualquier órgano del poder que deja de practicar, en cierto tiempo, un acto exigido por la Constitución; es decir, el legislador no hace algo que le está positivamente impuesto por la Ley Fundamental”. La idea de esta institución es obligar a la autoridad a actuar, con lo cual queda de manifiesto nuevamente la idea kelseniana de la supremacía constitucional, pues sí ésta impone una determinada actividad a la autoridad, la cual es omisa en su ejecución, queda en entredicho el carácter superior de la Carta Magna.

Así, de acuerdo con la fracción III del cardinal 65, este medio de control procede “cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución, que interponga: a) El Gobernador del Estado; o b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos. La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto”.

La acción por omisión legislativa es verdaderamente una innovación que no tiene ningún antecedente en el derecho interior, sino solamente en el derecho extranjero, por ejemplo, en la Constitución yugoslava de 1974, la portuguesa de 1976, la brasileña de 1988 o la costarricense de 1989. Con todo, significa un notorio paso adelante en donde nuevamente un estado se coloca a la vanguardia, incluso antes que el constituyente federal.

f) La cuestión de inconstitucionalidad

Esta figura consiste en “dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento”. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y

deberán ser resueltas en treinta días, en la forma establecida por la ley. Con este medio se intenta salvaguardar la supremacía y la aplicación directa de la Constitución: el juez no puede dejar de aplicar la ley pese a que la considere inconstitucional, lo que sí puede hacer es solicitar la opinión del ente recipiendario del control constitucional sobre tal materia.

2) *Órgano de control: el tribunal constitucional veracruzano*

La Constitución veracruzana confiere el control constitucional al Tribunal Superior de Justicia del Estado, ya funcionando en Pleno o en su Sala Constitucional –artículos 55, 56 y 64–. De esta manera existe una estratificación en el conocimiento de los asuntos de dicha índole, ya que por una parte se reserva a la Sala Constitucional la instrucción de todos los procedimientos de control, a través de la sustanciación y la formulación de los proyectos de sentencia respectivos; los cuales, según su naturaleza, son sentenciados por la propia Sala o sometidos a la votación del Pleno; en este orden, al Tribunal Pleno le compete la resolución de todos los asuntos de la jurisdicción orgánica o abstracta y a la sección constitucional de este órgano, todos los demás instrumentos concretos.

De acuerdo a los estudios actualizados a 2009, los magistrados del órgano constitucional se demoran, en promedio, 14 días naturales en la formulación del proyecto de sentencia y para la sustanciación de todo el procedimiento transcurren, tan solo 22 días de calendario.²¹

B. La justicia constitucional en Tlaxcala

El estado de Tlaxcala fue erigido como parte de la federación en la sesión del congreso constituyente del 9 de diciembre de 1856; la primera Constitución del estado fue aprobada el 30 de septiembre de 1857 y promulgada el 3 de octubre de ese mismo año. Esta Constitución depositaba el ejercicio del Poder Judicial en los Tribunales Superiores, los juzgados subalternos y los alcaldes, más la organización específica del mismo se dejaba a una ley secundaria que fue expedida hasta el 28 de agosto de 1867. La Constitución fue reformada íntegramente el 5 de mayo de 1868 y estuvo en vigor hasta el 16 de septiembre

21 Bustillos, Julio, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, pág. 96.

de 1918, fecha en que se promulgó la tercera Constitución local; la cual sufrió una reforma integral fechada el 3 de febrero 1982, bajo el gobierno de Tulio Hernández Gómez, desde entonces han pasado treinta reformas al texto constitucional, entre las que destaca la creación del órgano defensor de la Constitución local.²²

El modelo de defensa de la Constitución que adopta el estado de Tlaxcala acoge dentro de su estructura un sistema mixto de instrumentos procesales, que tutelan tanto las libertades fundamentales de las personas, como la regularidad del orden jurídico particular del estado, es por ello que dentro de la Carta local se encuentran previstos cinco medios de defensa jurisdiccional del Código Político: 1) el juicio de protección constitucional; 2) el juicio de competencia constitucional; 3) la acción de inconstitucionalidad; 4) la acción por omisión legislativa y 5) la cuestión de inconstitucionalidad.

1) Los mecanismos de control en Tlaxcala²³

La justicia constitucional tlaxcalteca se integra de los siguientes mecanismos procesales:

a) El juicio de protección constitucional.

Bajo la premisa establecida por el primer párrafo del artículo primero de la Constitución General, el elenco de derechos fundamentales establecidos por el constituyente de 1917 no es limitativo, sino que por el contrario, las entidades federativas pueden ampliar dicho reconocimiento con tal de que no se desconozcan o restrinjan las prerrogativas expresamente contenidas en la Carta Federal. Tal posibilidad está reconocida por el artículo 14 de la Constitución local, que determina: “en el Estado de Tlaxcala todo individuo gozará de los derechos humanos que se garantizan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano y leyes secundarias...”. Pues bien, para que los derechos que únicamente otorga el ordenamiento estatal puedan tener una existencia vinculatoria, es necesario que se establezca un medio procesal para posibilitar su exigencia coactiva, el cual está constituido por su *juicio de*

22 Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, págs. 959 a 985.

23 Para este inciso téngase por realizada la precisión bibliográfica que se refiere la nota 15 del opúsculo de cuenta.

amparo local, denominado en la especie “juicio de protección constitucional”, que se encuentra contemplado en la fracción I del artículo 81 de la Carta local. Este proceso judicial tiene por objeto nulificar todo acto o norma que viole las disposiciones contenidas en la Constitución del estado o en las leyes que de ella emanen, para restituir al quejoso la violación sufrida; hay que decir que si el acto consiste en la privación de la libertad cualquier persona puede interponer la demanda, incluso mediante comparecencia; aunado a que la autoridad tiene únicamente tres días para rendir el informe con justificación –plazo que originalmente es de nueve–. Dada la naturaleza del medio de control, la sentencia únicamente surte efectos relativos en beneficio del quejoso.

b) El juicio de competencia constitucional

Esta institución equivale a la controversia constitucional que tiene por objeto preservar los ámbitos de competencia entre las autoridades; en la especie se encuentra previsto por la fracción II del artículo 81 de la Ley Suprema local, que establece la competencia del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, para conocer “de los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen esta Constitución y las leyes que de ella emanen, y que susciten entre: a) Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado; b) El Poder Legislativo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal; c) El Poder Ejecutivo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal; d) Dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso, y e) Dos o más munícipes de un mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad”.

El término para promover el juicio de competencia constitucional es de treinta días naturales, contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar. La promoción para el juicio de competencia constitucional suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de control constitucional. Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional, cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad, deberán ser aprobadas, cuando menos por diez magistrados, si el fin es declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimaré la impugnación.

c) La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad cumple en el ordenamiento tlaxcalteca la misma función que en el caso de la Constitución federal, es decir, plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, exigiéndose la invalidación de la norma impugnada, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales. ²⁴ Las fracciones III y IV del citado artículo 81 establecen los supuestos de procedencia de la especie, a saber:

- a) De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá: a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado; b) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos; c) A la Universidad Autónoma de Tlaxcala; d) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función, y e) A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral; y
- b) De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún Ayuntamiento o Concejo Municipal y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá: a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los munícipes del mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad; b) Al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el Ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada; c) Al Gobernador del Estado; d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos; e) A las Universidades Públicas estatales, e f) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a sus funciones. El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad es de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desea impugnar,

²⁴ Castro y Castro, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional*, 5ª edición, México, Porrúa, 2004, pág. 123.

haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

d) La acción por omisión legislativa

De acuerdo con la fracción V del artículo 81, la omisión legislativa puede ser imputable al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado. Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad. La sustanciación del procedimiento demora en promedio 680 días de calendario, de los cuales 656 son para la formulación del proyecto.²⁵

e) La cuestión de inconstitucionalidad

Prevista por la fracción VI del numeral 81, la cual puede ser “planteada por los órganos jurisdiccionales cuando consideren de oficio o a instancia de parte, en algún proceso, que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, en los términos que establezca la ley”.

2) El tribunal constitucional local

Con base en las disposiciones que se encuentran en el artículo 80 de la Constitución local, se puede inferir que el control de la constitucionalidad en el estado de Tlaxcala es con centrado, ya que dicha tarea se confía al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el cual puede funcionar en Pleno o en Salas; en la inteligencia de que únicamente el primero puede analizar las cuestiones de

25 Bustillos, Julio, *op. cit.*, pág. 100

control constitucional. De lo anterior se colige, que a diferencia del modelo veracruzano, los jueces locales, y aun los magistrados funcionando en Salas, carecen de toda facultad para participar en la defensa jurisdiccional de la Carta local, pues el artículo 81 reserva esas labores al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, que de esta forma se convierte materialmente en una Corte Constitucional Estatal, es por lo anterior que dicho órgano tiene afinidades notorias con la idea kelseniana sobre quién debe ser el defensor de la Constitución.

C. La justicia constitucional en el Estado de México

La primera constitución del Estado de México fue promulgada el 14 de febrero de 1827 y publicada el 26 febrero de aquel año. El Poder Judicial se integraba por los alcaldes constitucionales, un juez de primera instancia, la audiencia del estado y el Tribunal Superior de Justicia. El 18 de noviembre de 1824, el territorio del Distrito Federal fue separado del Estado de México para constituir a aquél como sede de los poderes de la Unión. Una segunda Constitución del estado fue promulgada el 17 de octubre de 1861, en la que el ejercicio del Poder Judicial se regulaba de los capítulos XXI a XXVII, dentro de la misma Carta local se contenía un importante catálogo de derechos humanos, el cual era diferente al que reconocía la Constitución general de 1857. El 8 de noviembre de 1917 se publicó la Constitución local, la cual a través de sucesivas enmiendas establece un sistema particular de defensa de la Constitución.²⁶

La Constitución del Estado de México hace hincapié en la jurisdicción constitucional orgánica, toda vez que el artículo 88-bis, se refiere a las atribuciones de la Sala Constitucional Local, la cual tiene facultades para garantizar la supremacía y observancia de la Constitución, pero también para conocer y resolver: 1) las controversias constitucionales y 2) las acciones de inconstitucionalidad que se presenten dentro del estado y que no impliquen la interpretación directa de la constitución federal. Expliquemos ambas cuestiones.

1) Los instrumentos de control

Sobre el tópico de los intuitos de la justicia constitucional contemplados en la Carta mexiquense, se puede comentar lo siguiente:

²⁶ Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, págs. 463 a 493.

a) La controversia constitucional

Como se conoce, el instrumento de control analizado tiene por objeto solicitar a la Sala Constitucional la invalidación de los actos o normas generales expedidos por entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, todo ello para preservar y mantener el sistema y estructura de la Constitución Política local, en lo que respeta a la división de las funciones del poder.²⁷ Los conflictos que pueden dar origen al proceso de control, se presentan entre: “a) El Estado y uno o más Municipios; b) Un Municipio y otro; c) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado; d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado”. En promedio la elaboración de los proyectos de sentencia demora 159 días naturales, en tanto que la sustanciación completa del procedimiento es de 171 días.²⁸

b) La acción abstracta de inconstitucionalidad.

De la misma forma, la fracción III del artículo citado se refiere a la competencia de la Sala Constitucional para “conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por: a) El Gobernador del Estado; b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado; d) El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos”.

Luego, la parte final del numeral aludido con antelación, señala algunas reglas procesales comunes para los institutos de control antes enumerados, pues precisa “las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiere este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional. Las resoluciones que no fueren aprobadas por cuatro de cinco

²⁷ Castro y Castro, Juventino Víctor, *op. cit.*, págs. 59 y 60.

²⁸ Bustillos, Julio, *op. cit.*, págs. 87 y 88

votos, tendrán efectos particulares. Contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponer el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos. En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República, así como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

2) El tribunal constitucional del Estado de México

El control constitucional en el Estado de México es de naturaleza concentrada, de suerte que si se tuviera que asimilar a uno de los dos modelos de defensa de la Constitución mediante órgano judicial, tendría que catalogarse como un sistema que encuentra sus antecedentes en el paradigma austriaco ideado por Kelsen. Justifiquemos esta afirmación. El artículo 88 de la Constitución comentada, se refiere al órgano en que se deposita el ejercicio del Poder Judicial local, es decir, “un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales”; de este modo, únicamente la Sala constitucional tiene facultades de defensa judicial de la Constitución, ya que es el órgano al cual el artículo 88-bis le confía la competencia para sustanciar y resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que puedan surgir en el estado. En esta parte, los demás jueces y magistrados de la judicatura estatal, carecen de las funciones analizadas.

D. La justicia constitucional en Campeche

El sistema de control constitucional en Campeche se instrumenta en la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Campeche. Este ordenamiento de carácter procesal, en términos generales sigue el mismo modelo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Además de ello, podemos advertir ciertos elementos adjetivos propios del trámite procesal del juicio de amparo, que fueron adaptados a este sistema de control constitucional periférico.

1) Los instrumentos de control

A continuación nos referiremos a la única garantía de la constitución local del estado de Campeche.

a) El juicio de controversia constitucional

El ordenamiento procesal campechano no tiene una denominación específica para el juicio que regula, pero en una especie de analogía con el sistema federal de defensa de la constitución, podemos decir que se trata de una especie de controversia constitucional estatal.

En este juicio pueden figurar como partes, los siguientes entes o niveles locales de gobierno:

- a) Actor, el poder, municipio, sección municipal o entidad que promueva el juicio;
- b) Demandado, el poder, municipio, sección municipal o entidad que hubiere pronunciado el acto que sea objeto del conflicto; y
- c) Tercero interesado, el poder, municipio, sección municipal o entidad, que sin tener el carácter de actor o demandado, pudiera resultar afectado por la sentencia que llegare a dictarse.

El plazo para la interposición de la demanda será de quince días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Recibida la demanda, el presidente del tribunal pleno examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano; de no encontrarlo, la admitirá ordenando formar el correspondiente expediente y emplazar a la parte demandada para que dentro del término de diez días produzca su contestación, y dará vista al tercero interesado para que dentro del mismo plazo manifieste lo que a su derecho convenga. Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los cinco días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la

fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el presidente del tribunal pleno prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de tres días hábiles. De no subsanarse las irregularidades requeridas, admitirá o desechará el escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Vencido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el presidente del tribunal pleno señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los diez días siguientes. El presidente del tribunal pleno podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite, por otros diez días.

La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción, dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de confesión y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al presidente del tribunal pleno desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con el asunto o no influyan en la sentencia definitiva.

En lo que toca a las sentencias, el tribunal pleno corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. En todos los casos el tribunal pleno deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

En este sentido, debe decirse que las sentencias tendrán efectos únicamente respecto de las partes, la cual se notificará mediante su publicación, de manera íntegra, en el periódico oficial del estado, conjuntamente con los votos particulares que se hubieren formulado, en su caso. Las sentencias producirán sus efectos a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

2) El tribunal constitucional en Campeche

El primer artículo de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del artículo 88 de la constitución Política del Estado de Campeche establece que El tribunal

superior de justicia del estado conocerá y resolverá, con base en las disposiciones de la presente ley, los conflictos a que se refiere la fracción IV del artículo 88 de la constitución de Campeche.

Como se ha visto, en este caso, el supremo tribunal del estado suma competencias de control de legalidad, al conocer como tribunal de alzada de los asuntos comunes en segunda instancia; en tanto que también cuenta con facultades de control constitucional, al conocer en única instancia y funcionando en Pleno, del juicio de controversia constitucional local, como lo acabamos de dejar anotado.

E. El derecho procesal constitucional local en Chiapas

El estado de Chiapas cuenta también con un sistema local de defensa de su carta fundamental, el cual se contiene tanto en la constitución del estado como en la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas. Ahora nos corresponde dedicar nuestra atención al régimen procesal de defensa de la constitución en este estado.

1) Las garantías de la constitución de Chiapas

El ordenamiento secundario al que nos hemos referido en el párrafo anterior establece que en el derecho chiapaneco existen los siguientes tres instrumentos de defensa de la constitución local, a saber: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.

a) La controversia constitucional

En el juicio de controversia constitucional previsto en la Ley de la materia del estado de Chiapas, se contemplan como partes procesales a las siguientes:

- a) Como actor, el o los municipios, el poder legislativo o poder ejecutivo que promueva la controversia;
- b) Como demandado, el o los municipios, el poder legislativo o poder ejecutivo, que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- c) Como tercero o terceros interesados, el o los municipios o los poderes ejecutivo y legislativo en aquellos casos, en que sin tener el carácter

- de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse; y
- d) El procurador general de justicia del estado de Chiapas.

En cuanto a los plazos para la interposición de la demanda, la ley hace la siguiente diferenciación: tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y tratándose de los conflictos de límites entre municipios, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Recibida la demanda, el presidente de la sala superior del supremo tribunal de justicia designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. El magistrado instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Admitida la demanda, el magistrado instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

La parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales. Asimismo, el actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el magistrado instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del magistrado instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al procurador general de justicia del estado, por cinco días, y con vista en su

pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el magistrado instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El magistrado instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al magistrado instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Al dictar sentencia, la sala superior corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. En todos los casos la sala superior, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos cinco votos, serán obligatorias para las salas colegiadas, unitarias y juzgados del estado. Dictada la sentencia, el presidente de la sala superior del supremo tribunal de justicia del poder judicial del estado, ordenará notificar a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el periódico oficial del estado, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente del supremo tribunal de justicia del estado, ordenará además, su inserción en el periódico oficial del estado. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la sala superior del supremo tribunal de justicia del estado.

b) La acción de inconstitucionalidad

A semejanza de lo que ocurre a nivel federal, la ley de justicia constitucional de Chiapas establece que a la acción de inconstitucionalidad local deberán aplicarse las reglas procesales de la controversia, en todo lo que fueren compatibles, de manera que sólo existen ligeros cambios en temas como los plazos procesales.

En este sentido el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o decreto impugnado, sean publicados en el periódico oficial del estado.

Tendrán el carácter de parte procesal en las acciones de inconstitucionalidad:

- a) Como actor el gobernador del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del congreso del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos de la entidad y el procurador general de justicia del estado;
- b) Como demandado el gobernador del estado, el congreso del estado, el o los municipios, que hubieren emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la acción;
- c) Como tercero interesado el gobernador del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del congreso del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos de la entidad, y el procurador general de justicia del estado.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el magistrado instructor prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho magistrado instructor dará vista al órgano legislativo o municipio que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del congreso del estado, cada una de las comisiones rendirá por separado el informe previsto. Después de presentados los informes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Las resoluciones de la sala superior del supremo tribunal de justicia del poder judicial del estado, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos cinco votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, la sala superior desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

c) La acción por omisión legislativa

Procede la acción por omisión legislativa, cuando el congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva

y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la constitución política local.

El plazo para iniciar la acción por omisión legislativa se sujetara a lo siguiente: si transcurridos treinta días naturales, posteriores a la presentación de la iniciativa o decreto materia de la omisión, el poder legislativo no resolviere; o bien, a partir del día siguiente al vencimiento de dicho plazo, se contara con treinta días naturales para ejercitar la acción. Dichos plazos correrán, con independencia de que el congreso se encuentre en período ordinario de sesiones o en receso.

Tendrán el carácter de parte procesal en las acciones por omisión legislativa:

- a) Como actor el gobernador del estado; cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos;
- b) Como demandado el congreso del estado, alguna o algunas de las comisiones de éste; y
- c) Como tercero interesado el gobernador del estado; cuando menos la tercera parte de miembros del congreso o el procurador general de justicia del estado.

El actor, el demandado y en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el magistrado instructor prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del magistrado instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al procurador general de justicia del estado, por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Una vez hecho lo anterior, dicho magistrado instructor dará vista a la mesa directiva del congreso, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales se omitió iniciar el trámite legislativo respecto de la iniciativa de ley o decreto; en los periodos de receso del congreso dicho informe será rendido por la mesa directiva de la

comisión permanente. En caso de que la iniciativa o decreto hubiese sido turnada a la comisión o comisiones correspondientes, relacionadas con la iniciativa, se dará vista a éstas para que rindan en el mismo plazo y por separado el informe previsto en este artículo.

Después de presentados los informes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

La resolución que emita la sala superior del supremo tribunal de justicia del poder judicial del estado, que decrete la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado. En dicha resolución se determinara un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del congreso del estado, para que éste resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto de que se trate la omisión.

2) El tribunal constitucional en Chiapas

En el sistema chiapaneco de control constitucional, el órgano encargado de verificar la defensa de la constitución local es la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, que conocerá y resolverá con base en las disposiciones de la ley de la materia; al sustanciar las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

F. La justicia constitucional en Coahuila

De acuerdo con la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la defensa de la constitución local se erige como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional local previsto en el artículo 194 de la Constitución del Estado. Su objeto es dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interno de la entidad, conforme al artículo 158 de su Constitución y esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1) Los medios de control constitucional

En este sentido de acuerdo con la propia ley de la materia, la defensa de la constitución se puede realizar a través de cualquiera de los siguientes instrumentos de control de la constitucionalidad estatal, a saber: el control difuso de la constitucionalidad local; las cuestiones de inconstitucionalidad local; las acciones de inconstitucionalidad local y las controversias constitucionales locales.

En este sentido no es aventurado decir, que uno de los ordenamientos locales mejor construidos y más completos en esta materia, es precisamente la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

a) El control difuso de constitucionalidad en Coahuila

A semejanza de los criterios que se han desarrollado a nivel federal en materia de control constitucional, el ordenamiento coahuilense ha señalado que todo juez podrá declarar de oficio o a petición de parte, la inaplicabilidad de una norma o acto que estime contrario a la Constitución Local.

Este control difuso de la constitucionalidad local se ejercerá por el juez dentro de su jurisdicción ordinaria conforme a los procedimientos que le compete resolver de acuerdo con las disposiciones aplicables. Las partes del juicio podrán oponer como excepción, la inconstitucionalidad de la norma o acto, para que el juez declare su inaplicabilidad en el caso concreto.

Como se puede ver, este es un control en vía de excepción en la medida en que la cuestión de inconstitucionalidad puede ser planteada por el demandado en cualesquier juicio como una de sus defensas procesales, en cuyo caso, el juez del conocimiento, cualquiera que sea su materia o grado, estará obligado a preferir la norma constitucional local frente a la disposición contraria de esta.

b) La cuestión de inconstitucionalidad

Las cuestiones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una ley de observancia general y la Constitución del Estado, con base en el principio de supremacía constitucional local, y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez.

Las cuestiones de inconstitucionalidad local se promoverán por las partes de un juicio, por el juez que conoce del asunto o cuando el Pleno del Tribunal

Superior de Justicia ejerza su facultad de atracción, siempre que la duda de inconstitucionalidad de la ley implique:

- a) La interpretación constitucional de un caso trascendental o sobresaliente a juicio del Pleno de Tribunal Superior de Justicia.
- b) Los casos de revisión de oficio de la declaración de inaplicación de la ley por parte de un juez, o bien, la duda de constitucionalidad de una norma por parte de una autoridad diferente a la judicial.

c) Las acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad local, tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, declarar la inconstitucionalidad por omisión.

Como se puede advertir, en el sistema de control de la constitucionalidad local del estado de Coahuila, la acción de inconstitucionalidad cumple una doble función que es característica de este sistema, en la medida en que no se presenta en ningún otro, pues la acción al mismo tiempo que es apta para emitir un juicio sobre la carencia de regularidad constitucional de una norma por existir una contradicción entre la constitución local y la ley secundaria; también sirve para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa que en otros ordenamientos es colmada mediante una garantía constitucional específica, como ya lo hemos estudiado.

Así las cosas, son susceptibles de acciones de inconstitucionalidad, total o parcialmente:

- a) Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.
- b) Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por los poderes Ejecutivo y Judicial, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria.
- c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos o Concejos Municipales.

- d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos.
- e) Las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.
- f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión.

Las cuestiones de inconstitucionalidad se circunscribirán a los planteamientos que formulen las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales, cuando consideren en sus resoluciones que una de las leyes es contraria a la Constitución del Estado en atención al principio de supremacía constitucional local. El único medio para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral local es precisamente la acción de inconstitucionalidad, sin perjuicio del control difuso que ejerza el Tribunal Electoral del Poder Judicial conforme a los procedimientos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana de ese estado.

d) Las controversias constitucionales

Las controversias constitucionales locales tienen por objeto dirimir los conflictos de competencia constitucional entre los Poderes del Estado, con excepción del Judicial; los que se susciten entre estos Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del propio Estado; así como los que tengan lugar con los organismos públicos autónomos, las entidades paraestatales o paramunicipales, o de éstas entre sí; que se susciten por invasión de las esferas de competencia establecidas en la Constitución Política del Estado, con base en el principio de supremacía constitucional, y por vía de consecuencia, se declare la validez o invalidez de la ley o del acto reclamado.

Por eso mismo, son controversias constitucionales, las que con excepción de las que se refieren a la materia electoral en los términos del artículo 136 de la Constitución del Estado, se suscitan entre:” I. El Poder Ejecutivo y Legislativo. II. El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado. III. El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado. IV. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado. V. Un Municipio y otro u otros del Estado. VI. Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado. VII. Una o más entidades

paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado. VIII. Uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del Gobierno Estatal o Municipal”.

Las controversias constitucionales locales sólo procederán para mantener la regularidad de la constitucional local dentro del régimen interno del estado, sin perjuicio de las controversias constitucionales que resuelve de manera exclusiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2) El tribunal constitucional de Coahuila

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado como Tribunal Constitucional ejerce su función de control constitucional local para el conocimiento y resolución de los procedimientos constitucionales a que hemos hecho referencia en este apartado, de forma que este estado sigue el modelo de tribunal constitucional material, pues el órgano encargado del control de la ley suprema es, al mismo tiempo, la cabeza del poder judicial ordinario.

G. El derecho procesal constitucional local en Guanajuato

El estado de Guanajuato también cuenta con un sistema de defensa de su constitución local que se establece en la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. A cuyo estudio nos dedicaremos a continuación.

1) Los medios de control constitucional

Esta ley regula solamente dos medios de control constitucional, las que denomina controversias legales (o constitucionales, podríamos decir) y las acciones de inconstitucionalidad.

a) Las controversias legales

Son materia de una controversia legal, las que se presenten entre: “I.- Dos o más municipios; II.- Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; III.- El Poder Ejecutivo y el Legislativo; y IV.- Los conflictos de límites territoriales que se originen entre los municipios del Estado”.

En esta tesitura, en el juicio de controversia legal intervienen como partes procesales las siguientes:

- a) Como actor, el poder o municipio que promueva la controversia;
- b) Como demandado, el poder o municipio que hubiere emitido o promulgado la disposición general o realizado el acto que sea objeto de la controversia; y
- c) Como tercero o terceros interesados, los poderes o municipios, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la resolución que llegare a dictarse.

De esta manera, para la interposición del juicio, de acuerdo con la ley de la materia se deberá atender a los siguientes plazos:

- a) Tratándose de los casos a que se refiere la fracción I del artículo 4º, de treinta días contados a partir de aquel en que el afectado tenga conocimiento del acto que origine la controversia;
- b) Tratándose de los actos a que se refiere la fracción II del artículo 4º de treinta días contados a partir de que el afectado tenga conocimiento del acto que origine la controversia, del día siguiente a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, cuando no se hubiere realizado esa publicación;
- c) Tratándose de los actos a que se refiere la fracción III del artículo 4º, de treinta días contados a partir de aquél en que el afectado tenga conocimiento del acto que los origine; y
- d) Tratándose de los conflictos de límites territoriales, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de que los afectados se enteren de la realización del acto que los origine.

Recibida la demanda, el Presidente del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia la remitirá, según el turno que corresponda mediante un programa computarizado, a un magistrado instructor-ponente a fin de que ponga el proceso en estado de resolución y formule el proyecto respectivo.

El magistrado instructor-ponente examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Admitida la demanda, el magistrado instructor-ponente ordenará emplazar a las partes para que dentro del término de treinta días produzcan su contestación, y ordenará correr traslado al Procurador General de

Justicia del Estado para que dentro del mismo plazo exprese lo que convenga a los intereses que representa. Si de la demanda se desprende que existe un tercero interesado, a pesar de que el actor no lo haya señalado como tal, el magistrado instructor-ponente ordenará su emplazamiento.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta Ley para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda o contestación fueren oscuros o irregulares, el magistrado instructor-ponente prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades señaladas y si a juicio del magistrado instructor-ponente la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de Justicia por cinco días; transcurrido este plazo, con pedimento o sin él, admitirá o desechará la demanda dentro de los tres días siguientes.

Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda, y el de la reconvenición, en su caso, el magistrado instructor-ponente abrirá el juicio a prueba, por un término de cuarenta días. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquéllas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al magistrado instructor-ponente desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia y notoriamente no influyan en la sentencia definitiva.

Desahogadas las pruebas se procederá a dictar sentencia, la cual deberá ser aprobada por mayoría simple y se mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado.

b) Las acciones de inconstitucionalidad

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o norma general impugnada sea publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el magistrado instructor-ponente prevendrá a los representantes comunes del demandante para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Transcurrido este plazo, contestada que sea o no la prevención, el magistrado instructor-ponente dará vista al Congreso del Estado que emitió la norma y al Poder Ejecutivo que promulgó la misma, para que dentro del plazo

de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

El magistrado instructor-ponente le dará vista al Procurador General de Justicia con el escrito y con los informes a efecto de que formule el pedimento que corresponda dentro el plazo de quince días. Habiendo transcurrido los plazos, el magistrado instructor-ponente pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Hasta antes de dictarse sentencia, el magistrado instructor-ponente podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Agotado el procedimiento, el magistrado instructor-ponente propondrá, en el plazo de treinta días hábiles, al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, pudiendo ampliarse dicho plazo por el Pleno de acuerdo con las características del asunto.

2) El tribunal constitucional de Guanajuato

Siguiendo el modelo corriente en los sistemas hasta ahora analizados, la ley de justicia constitucional del estado de Guanajuato determina que “El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado es competente para conocer de las controversias legales y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 89 fracción XV de la Constitución Política del Estado”.

H. La justicia constitucional en Nayarit

El estado de Nayarit tiene un sistema de control de la constitucionalidad local, que debemos describir en este momento.

1. Los medios de control

El sistema de control constitucional local de Nayarit está integrado por las siguientes garantías de la constitucionalidad.

a) Las controversias constitucionales

La Sala Constitucional conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre: I. El Poder Legislativo y el Ejecutivo; II. El Poder Legislativo o

Ejecutivo con uno o más municipios del Estado; III. Dos o más municipios; IV. El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más organismos autónomos del Estado, y V. Uno o más municipios y uno o más organismos autónomos del Estado.

Lo anterior, siempre que tales controversias no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105, fracción I, de la Constitución federal. Las controversias tendrán por objeto resolver si la disposición general, el acto o actos impugnados son conformes o contrarios a la Constitución local, y declarar su validez o invalidez.

Admitida la demanda, el magistrado instructor dará vista a las autoridades que hubieren emitido el acto o la norma impugnada y en su caso, a la autoridad que la hubiere promulgado, para que dentro del término de quince días produzcan su contestación.

El término para la interposición de la demanda será:

- a) Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos, y
- b) Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Las sentencias que resuelven controversias constitucionales establecerán en definitiva que autoridad es la competente. La Sala Constitucional, podrá disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho generadas al amparo de la competencia controvertida. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que en las mismas se determine.

La declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

b) Las acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución local,

podrán ejercitarse por: I. El Procurador; II. Cuando menos una tercera parte de los miembros integrantes del Congreso, en contra de leyes o decretos expedidos por la propia legislatura; III. Cuando menos una tercera parte de los integrantes de algún Ayuntamiento, en contra de disposiciones generales expedidas por éste, y IV. La Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, en contra de normas generales que vulneren los derechos fundamentales previstos en esta Constitución.

El término para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general se haya publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del término fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En los casos previstos en las fracciones II y III del artículo 66 de la presente ley, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos una tercera parte de los integrantes de los correspondientes órganos que hayan emitido la norma.

La parte demandante, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la sala lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán autorizar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos a que haya lugar.

Admitida la demanda, el magistrado dará vista a las autoridades que hubieren emitido la norma y en su caso, la autoridad que la hubiere promulgado, para que dentro del término de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Al dictar sentencia, la Sala Constitucional deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Sala Constitucional podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

c) Las acciones de inconstitucionalidad por omisión

Las acciones de inconstitucionalidad por omisión procederán en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordena expedir una norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a la Constitución local. El ejercicio de esta acción corresponderá a cualquier autoridad o vecino del Estado y podrá plantearse en cualquier momento, mientras subsista la omisión.

Admitida la demanda, el magistrado instructor dará vista a los órganos demandados, para que dentro del término de diez días rindan un informe en el que se exprese si la norma cuya omisión se plantea ha sido o no expedida.

En todos los casos, se pedirá al Director del Periódico Oficial que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea; y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones.

Si la demandada manifestare que su omisión obedece, a su vez, a la omisión de otra autoridad, se llamará al proceso como demandada a esa autoridad; y en la sentencia definitiva que se dicte, se resolverá sobre ambas omisiones.

La sentencia que declare fundada la acción deberá ser aprobada cuando menos por tres votos y fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma, el cual no podrá exceder de un año.

d) La cuestión de constitucionalidad

Las cuestiones de inconstitucionalidad podrán ser planteadas por cualquier autoridad u organismo autónomo, cuando consideren de oficio o a petición de parte, que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local. Los órganos jurisdiccionales del estado estarán obligados a plantear las cuestiones de inconstitucionalidad, cuando consideren, en algún proceso, que una norma, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local.

La cuestión de inconstitucionalidad, a petición de parte se promoverá, conforme a las reglas siguientes:

- a) Se presentará ante el tribunal, juez o autoridad que conozca del asunto hasta antes de que dicte su fallo definitivo, en donde se

pretenda aplicar la norma objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y señalará de manera clara las razones por las cuales se estima fundada la invalidez de la ley;

- b) El tribunal, juez o autoridad de que se trate, dentro de los tres días siguientes enviará la cuestión de inconstitucionalidad a la Sala Constitucional para su resolución definitiva, anexándole todas las constancias y antecedentes que estime pertinentes, y
- c) Recibido el asunto, el Presidente de la sala lo turnará a un magistrado instructor que se encargará de determinar su procedencia y, en su caso, elaborará el proyecto de resolución, para que el Pleno resuelva lo que corresponda.

El tribunal, juez o autoridad de que se trate no suspenderá el trámite procedimiento respectivo. En todo caso, suspenderá el pronunciamiento de la sentencia o la resolución de que se trate, si la ley cuyo contenido se cuestionó, resulta aplicable para tales supuestos. Las sentencias recaídas en las cuestiones de inconstitucionalidad, vincularán al tribunal, juez o autoridad de que se trate y a las partes desde el momento en que les sean notificadas.

e) El juicio de amparo local

El juicio de protección de derechos fundamentales procederá en contra de cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución local. El juicio será sumario y de una sola instancia. La Sala Constitucional suplirá la queja a favor de la parte agraviada.

El juicio podrá promoverse por quien o quienes reciban un agravio personal y directo, por el acto de autoridad violatorio de los derechos fundamentales. Cuando existan violaciones de derechos fundamentales que puedan constituir crímenes de lesa humanidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos promoverá de oficio, el juicio de protección y lo continuará en todos sus trámites.

El término para interponer la demanda del juicio de protección de derechos fundamentales será de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que: haya surtido efectos la notificación al agraviado del acto o actos, que a su juicio vulneren sus derechos fundamentales; haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

Tratándose de violaciones de derechos fundamentales que puedan constituir crímenes de lesa humanidad, el término para interponer la demanda será de 60 días hábiles contados a partir de que el agraviado o la Comisión Estatal de Derechos Humanos hayan tenido conocimiento de ellas o de su ejecución.

La demanda podrá presentarse por escrito, mediante correo certificado, telégrafo, fax, correo electrónico; por comparecencia verbal ante el Secretario de la Sala Constitucional o ante el Juez de primera instancia del lugar. Recibida la demanda, se turnará al magistrado instructor de la Sala Constitucional que corresponda, quien determinará la admisión o rechazo de la misma y decidirá sobre la suspensión del acto reclamado, sin que sea necesario formar incidente y en general proveerá todo lo conducente hasta poner el asunto en estado de resolución.

En caso de que la suspensión haya sido otorgada o negada el magistrado instructor revisará de oficio la decisión del juez de primera instancia, ratificándola o modificándola. Se podrá proveer de forma separada sobre la suspensión y la admisión, cuando el acto reclamado aparezca como de ejecución inminente. Admitida la demanda, se requerirá a la autoridad responsable para que en un término de hasta cinco días rinda un informe sobre los hechos que se le atribuyen. La falta de informe dentro del término legal por parte de la autoridad, tendrá el efecto de que se presuman ciertos los actos que se le imputan en la demanda, salvo prueba en contrario.

En caso de que exista tercero perjudicado, se ordenará también su llamamiento a juicio, para que manifieste lo que a su interés corresponda. Las sentencias en materia de juicio de protección de derechos fundamentales no contendrán declaraciones generales de inconstitucionalidad. Podrán tener los siguientes sentidos: a) Concesión de la protección, estableciendo en este caso el sentido de la protección y todo aquello que resulte necesario para su respeto y protección; b) Denegación de la protección. Si se deniega por incompetencia material, deberá indicarse tal situación en la sentencia y el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y la resolución del juicio de protección suspenderá la prescripción negativa, y c) interpretativa, estableciendo la constitucionalidad del acto o ley impugnado, pero fijando el sentido de su interpretación y ejecución de forma que se respete el derecho fundamental del promovente.

Las sentencias que concedan la protección de derechos deberán ser cumplidas dentro de un término no mayor de cuarenta y ocho horas, a partir del día siguiente a aquel en el cual surtió sus efectos la notificación personal a las

autoridades responsables. En dicho mandamiento se les requerirá para que informen por escrito a la Sala Constitucional sobre el acatamiento del fallo.

2) El tribunal constitucional local

De acuerdo con la ley del estado, el órgano competente para conocer de estos juicios es la Sala Constitucional del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, pues literalmente “la Sala Constitucional conocerá y resolverá con base en las disposiciones de la presente ley, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las acciones de inconstitucionalidad por omisión, de las cuestiones de inconstitucionalidad y del juicio de protección de derechos fundamentales”.

I) El derecho procesal constitucional de Oaxaca

El estado de Oaxaca tiene también un sistema de control periférico de la constitucionalidad local. A su explicación dedicaremos las siguientes líneas.

1) Los medios de control constitucional en Oaxaca

De acuerdo a la ley del estado, los medios de control constitucional locales previstos son los siguientes.

a) Controversias constitucionales

En las controversias constitucionales, la Sala actuará como instructora del procedimiento, y el Pleno del Tribunal resolverá declarando la inconstitucionalidad o constitucionalidad de las disposiciones generales, en los términos de esta Ley. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- a) Como actor, el o los Municipios, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Órgano Autónomo que promueva la controversia;
- b) Como demandado, el o los Municipios, el Poder Legislativo o Poder Ejecutivo, que hubiere emitido y promulgado la disposición general que sea objeto de la controversia, o el órgano Autónomo contra el que se promueva la controversia; y

- c) Como tercero o terceros interesados, el o los Municipios, los Poderes Ejecutivo y Legislativo o el Órgano Autónomo, en aquellos casos en que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieren resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

En todos los casos, el plazo para la interposición de la demanda será: tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al día en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al día en que el actor se ostente sabedor de los mismos; tratándose de disposiciones generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y tratándose de los conflictos de límites entre municipios, en cualquier momento, independientemente de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Recibida la demanda, el Magistrado Presidente de la Sala instruirá el proceso hasta ponerlo en estado de resolución. El proyecto de resolución se propondrá por riguroso turno. El Presidente de la Sala examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Admitida la demanda, el Presidente de la Sala ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. Al momento de contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta Ley para la demanda y contestación originales.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional mediante posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al Presidente de la Sala desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

En todos los casos, la Sala deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios. Al dictar la sentencia, el Pleno del Tribunal

Superior deberá, en su caso, corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, de los municipios, o de los órganos autónomos y la resolución del Pleno las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el artículo anterior, el Pleno declarará desestimadas dichas controversias.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por las dos terceras partes de los magistrado integrantes del Pleno y publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, serán obligatorias para el Pleno y los Tribunales Especializados.

b) Las acciones de inconstitucionalidad

En las Acciones de Inconstitucionalidad se aplicará, en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, las disposiciones contenidas en el Título Segundo de esta Ley. La Sala actuará como instructora del procedimiento, y el Pleno del Tribunal resolverá declarando la inconstitucionalidad o constitucionalidad de las disposiciones generales.

El plazo para ejercitar la Acción de Inconstitucionalidad, será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley o Decreto impugnado, sean publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Iniciado el procedimiento, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el Presidente de la Sala prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Magistrado dará vista a los órganos Legislativo, Ejecutivo o del órgano autónomo que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiera promulgado, para que dentro del plazo de quince días, rindan un informe que contenga las razones y

fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.

La admisión de una Acción de Inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. Al admitirse la demanda, se solicitará al Titular del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, que remita dentro del término de cinco días un ejemplar del Periódico Oficial en que se haya publicado la norma impugnada y, en su caso, su fe de erratas.

Al dictar sentencia, el Pleno del Tribunal, en su caso, deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. El Pleno, podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Constitución, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las resoluciones del Pleno del Tribunal, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por mayoría de al menos dos terceras partes de sus integrantes. Si no se aprobaran, el Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

c) La cuestión de constitucionalidad

Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión a la Sala con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.

El órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez celebrada la audiencia de vista que tiene efectos de citación para sentencia o dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese, y deberá concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Público para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta; seguidamente y sin más trámite, el juez resolverá en el plazo de tres días si plantea o no la petición a la Sala. Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme.

El planteamiento sobre la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que la Sala se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta, el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que la Sala resuelva definitivamente sobre la cuestión.

Admitida la demanda, se dará vista a los órganos que hubieren emitido y promulgado la norma, para que dentro del plazo de ocho días rindan informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma impugnada.

No obstante, el Presidente de la Sala podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Ministerio Público, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuere notoriamente infundada.

d) El control previo de constitucionalidad

El control previo de la constitucionalidad tiene por objeto el estudio de la constitucionalidad de leyes y decretos aprobados por el Congreso del Estado, siempre que no se haya realizado su promulgación y publicación. En este procedimiento podrá concederse la suspensión de la promulgación y publicación de la ley o decreto correspondiente, conforme a lo previsto para las controversias constitucionales.

En el control previo de la constitucionalidad, la Sala actuará como instructora del procedimiento, y el Pleno del Tribunal será el órgano encargado de la resolución. El Tribunal deberá resolver el procedimiento en un plazo máximo de quince días naturales.

Admitida la demanda, el Presidente de la Sala, substanciará el procedimiento, mandando dar vista al día siguiente a las partes para que rindan sus informes dentro de los dos días siguientes. Transcurrido el plazo que señala el artículo anterior, la Sala emitirá un proyecto de resolución que será puesto a consideración del Pleno del Tribunal, dentro de un plazo que no excederá de siete días contados a partir del día en que fue recibida la demanda. El Pleno resolverá dentro de los tres días siguientes.

La sentencia del Pleno del Tribunal se tomará por unanimidad o por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, observándose en lo conducente lo establecido en el primero y segundo párrafo del artículo 105 de esta ley.

e) El juicio de amparo local

El Juicio para la Protección de los Derechos Humanos tiene por objeto salvaguardar, regular el proceso y, en su caso, reparar la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Dicho juicio procede por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, una vez que ésta haya agotado los medios a su alcance para lograr su cumplimiento.

El juicio para la protección de los derechos humanos se substanciará conforme a lo establecido en este Título y, en lo que no estuviere previsto en el mismo, por el Derecho, la jurisprudencia y la doctrina internacionales; en defecto de éstos, por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, y al final por lo que convenientemente decida la Sala, observando siempre los principios de igualdad, contradicción, concentración y publicidad.

La demanda, su contestación y los demás escritos dirigidos a la Sala, podrán presentarse personalmente, por escrito, por correo ordinario, por correo electrónico o por cualquier otro medio generalmente utilizado. Tratándose de medios electrónicos, deberán presentarse los documentos auténticos en un plazo de tres días.

Admitida la demanda, se mandará notificar a la autoridad responsable en el domicilio designado, corriéndole traslado con una copia de la demanda y anexos exhibidos, emplazándola para que la conteste en el plazo de diez días. En el mismo auto admisorio se mandará notificar al quejoso original, si se conoce, así como a la presunta víctima, sus familiares o representantes debidamente instruidos. La demandada contestará por escrito, y tal contestación deberá cumplir con los requisitos que se exigen para la demanda.

El demandado deberá expresar si acepta los hechos y las pretensiones, o si los contradice. Si la autoridad responsable no contesta en el plazo concedido, o habiéndola contestado, no controvierte algunos hechos o pretensiones, se presumirá que confiesa tales hechos o acepta las pretensiones correspondientes.

Precisamente en la contestación a la demanda, la autoridad responsable podrá oponer excepciones. Al oponer las excepciones, se deberán exponer los hechos en que se hacen consistir, los fundamentos de derecho, las conclusiones, acompañando los documentos que las acrediten y ofreciendo las pruebas correspondientes.

Las excepciones no suspenden el procedimiento en cuanto al fondo ni los plazos o términos respectivos. La Sala resolverá en una sola sentencia las excepciones y el fondo del caso.

La Sala en Pleno recibirá las pruebas admitidas, en una sola audiencia pública, la cual será continua hasta su conclusión. Sin embargo, podrá diferirse por causa justificada. Acto continuo, el tribunal procederá a dictar sentencia.

2) El tribunal constitucional de Oaxaca

Siguiendo el modelo de casi todas las entidades federativas que hemos estudiado hasta ahora, el encargado de ejercer el control de la constitucionalidad local en el estado de Oaxaca, es precisamente la Sala Constitucional que forma parte del Supremo Tribunal de Justicia de ese estado.

J) La justicia constitucional de Querétaro

El estado de Querétaro, desde el 2011, cuenta con un sistema de control constitucional, que tiene como finalidad Garantizar la supremacía y control de la Constitución Política del Estado de Querétaro, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control constitucional; resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado; declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte la aplicación de la Constitución Política del Estado de Querétaro; y conocer los litigios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Senado de la República; que surjan entre el Poder Ejecutivo, la Legislatura del Estado, los organismos constitucionales autónomos o los municipios del Estado.

1) Los medios de control constitucional

Para tales efectos, Los medios de control constitucional contemplados en la ley de la materia para el estado de Querétaro, son los siguientes:

- a) Acción de inconstitucionalidad;
- b) Acción por omisión legislativa;
- c) Controversia relativa a la competencia;
- d) Juicio de protección de derechos fundamentales; y
- e) Juicio de protección de derechos colectivos o difusos.

La norma jurídica en consulta realiza una exposición genérica del trámite procesal de todos estos medios de control, por ello nosotros los referiremos también de manera conjunta en este apartado.

Son partes en los procesos constitucionales: la autoridad o el particular que promueva; la autoridad que hubiere emitido y promulgado la ley, reglamento, disposición general o pronunciado el acto que sea objeto del procedimiento constitucional; los terceros interesados, que pueden ser las autoridades o particulares que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que se dicten; y el Procurador General de Justicia del Estado, en los casos que corresponda.

Recibida la demanda en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Presidente de éste designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor de la Sala Constitucional, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición dentro del plazo respectivo, hará presumir la certeza de los hechos que se hubieren señalado en ella, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Si se advirtiere que el escrito de demanda o contestación es oscuro o que le falta alguno de los requisitos establecidos en los artículos 27 y 28, el magistrado prevendrá al promovente para que aclare o subsane la omisión, en un plazo de hasta tres días hábiles, teniendo por no interpuesta la demanda en caso de que no se cumpla con la prevención o por no contestada la demanda, según el caso.

Sólo son admisibles en los procesos constitucionales las pruebas documentales y la confesión que se desprenda de los escritos de las autoridades. La prueba pericial y la de inspección se podrán ofrecer y admitir cuando el litigio constitucional verse sobre límites municipales. La testimonial será admisible en el trámite de incidentes.

En los juicios de protección de derechos fundamentales, colectivos y difusos, cuando se tenga como demandado a un particular, son admisibles cualquier medio de prueba que, a juicio del juzgador, pueda acreditar los hechos y argumentos del litigio.

El momento oportuno para el ofrecimiento de pruebas, será en la presentación de la demanda y de la contestación respectivamente, sin que puedan ofrecerse posteriormente, salvo los casos en que, bajo protesta de decir verdad, se trate de pruebas cuya existencia anterior desconociera el oferente.

El proyecto de sentencia deberá ser elaborado por el magistrado instructor, quien lo presentará a la Sala Constitucional, para su aceptación o rechazo. El proyecto se presentará y discutirá en la sesión de Pleno de Sala inmediata posterior a su elaboración, pudiendo convocarse a sesión extraordinaria si las circunstancias del caso lo ameritan. Discutido el proyecto de sentencia, se votará, aprobándose por mayoría de votos.

2) El tribunal constitucional de Querétaro

Es competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, resolver los asuntos señalados en los incisos a), b) y c) del apartado anterior. En el caso del inciso d), la competencia es del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

K) La justicia constitucional en Sinaloa

El estado de Sinaloa tiene también un sistema de control periférico de la constitucionalidad local.

1) El medio de control

El único medio de control a que se refiere la ley de la materia en el estado de Sinaloa, es un equivalente de la controversia constitucional. Son partes en los juicios a que se refiere este apartado:

- a) Como actor, el poder o ayuntamiento que promueva la controversia;
- b) Como demandado, el poder o ayuntamiento en contra del que se haya promovido la controversia;
- c) Como terceros interesados, los poderes del Estado y ayuntamientos a que se refiere el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política del Estado, que sin tener el carácter de actor o demandado, tengan interés en que subsista el acto objeto de la controversia, o bien puedan resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y
- d) El Procurador General de Justicia del Estado.

El término para entablar la demanda será de sesenta días, contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto, la notificación al actor de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya

tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Tratándose de conflictos de límites, la demanda se podrá promover en cualquier tiempo.

Recibida la demanda, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

El magistrado instructor examinará el escrito de demanda, y si advierte un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo desechará de plano. Admitida la demanda, el magistrado instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de sesenta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo término manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la parte actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta Ley para la demanda y contestación originales. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los treinta días siguientes al de la contestación, si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.

Transcurrido el término para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o reconvenición, el magistrado instructor señalará fecha para una audiencia de conciliación, en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar dentro de los veinte días siguientes. Concluida la etapa de conciliación, el magistrado instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El magistrado instructor podrá ampliar el término para la celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia de juicio excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia, aunque no exista gestión expresa del interesado. Las pruebas testimonial, pericial y de inspección judicial, deberán anunciarse quince días antes de la fecha de la audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para todos los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

El Supremo Tribunal de Justicia del Estado en Pleno, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, reconvenición, ampliación y agravios. La sentencia tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, dentro de un término de quince días hábiles, podrá mandar publicar la sentencia en el periódico oficial "El Estado de Sinaloa".

2) El tribunal constitucional

Por disposición de la ley, El Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa en Pleno conocerá y resolverá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en esta Ley, las controversias de cualquier orden que se susciten entre los poderes del Estado, entre uno o más poderes del Estado y los ayuntamientos, o entre éstos entre sí, a que se refiere el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

CAPÍTULO CUARTO

EL JUICIO DE AMPARO Y EL ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

I. EL JUICIO DE AMPARO: ENTRE EL POLVO Y LAS ESTRELLAS

Es común que los estudios sobre el juicio de amparo incurran en el defecto de concebir a nuestra institución procesal como un instrumento jurídico de carácter aislado; que nada tiene que ver con los medios de protección de derechos o de defensa del orden constitucional que han tenido existencia histórica o actual en otras latitudes del orbe.¹ Por el contrario, se ha estimado que el juicio de amparo ha logrado una fisonomía tan perfecta tanto en el aspecto adjetivo como en otro más trascendente que inspira a su esencia más íntima, es decir, que el juicio constitucional ha logrado cumplir plenamente la función para la que fue creado.²

Sin mucho esfuerzo puede advertirse que ambas posturas son equivocadas por parciales. Verbigracia, al estudiar las fuentes del juicio de amparo, el ministro Tena Ramírez³ parece haber demostrado con toda contundencia que en el momento mismo del alumbramiento de nuestra institución procesal –tanto en el ámbito local como en su posterior federalización– sus creadores más ilustres⁴

1 Tal como se señala en la obra de Fix Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pág. 45.

2 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2009, pág. 284.

3 Tena Ramírez, Felipe, *Obras completas*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2015, pág. 756.

4 En este parte el autor citado se refiere primero a Manuel Crescencio Rejón, quien en 1840 presentó su proyecto de constitución a la Legislatura del Estado de Yucatán, quien a la sazón se había separado de la federación a raíz de promulgación de la constitución centralista de 1836, que había convertido a las entidades federativas en departamentos sujetos al poder central. Sin embargo, también estudia la influencia que las fuentes exteriores que influyeron en el pensamiento del propio Rejón, de Otero y en

recurrieron a la experiencia del derecho comparado de que tenían noticia a partir de los desarrollos constitucionales de los Estados Unidos, como lo demuestran las frecuentes citas que expresa o tácitamente se hicieron de la obra de Alexis de Tocqueville.⁵ Y no solo esto. Las influencias exteriores del amparo pueden rastrearse hasta llegar a las aportaciones de la filosofía política de la ilustración, con la consagración de los derechos del hombre o la previsión del recurso de casación francés que guarda notorias semejanzas con la función que actualmente cumple en nuestro sistema el amparo directo. Pero la referencia podría ir todavía más atrás en el tiempo, cómo podrían los padres del amparo desconocer la profunda tradición constitucional del justicia de Aragón, del sometimiento de los reyes españoles a las reglas del derecho consuetudinario castizo o incluso a las fuertes tendencias autonómicas de los antiguos reinos derivadas de la lucha de siete siglos por la reconquista de la península ibérica; y todavía más: por la influencia del que Lira González llama nuestro “amparo colonial”⁶, es decir, esa añosa institución procesal que tenía como principal objetivo someter los poderes de las autoridades virreinales a reglas preestablecidas, ciertas y estables y de sancionar los actos que se hubiesen realizado de manera exorbitante por parte de las autoridades.⁷

¿A qué punto debemos llegar después de este breve recuento? Primero a que el juicio de amparo, con toda su prosapia de siglos, es apenas una forma entre otras –y tal vez mejor que otras ciertamente– para someter el poder de las autoridades a límites rígidos, esto es, para lograr el restablecimiento del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por las autoridades.⁸ Luego, parece claro que el amparo no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de un propósito mucho más noble: el bienestar de la persona humana.

general de la comisión de constitución que en 1847 se encargó de redactar el Acta de Reformas que reestableció la constitución federal de 1824.

5 Tocqueville, Alexis, *La democracia en américa*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pág. 231.

6 Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, págs. 7-36.

7 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Santiago de Querétaro, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2002, pág. 23.

8 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2003, págs. 832-834.

El idealismo alemán que ha sido calificado como la teoría de la revolución francesa, tiene en Kant y en Hegel a sus autores más reputados.⁹ El primero aseguró que existe un imperativo categórico que impone el deber de tratar a las personas como fines en sí mismos y nunca como medios al servicio de terceros, sean sujetos individuales o entes de autoridad como el estado. Hegel afirmaba, por su parte, que el hombre tiene un ansia de ser reconocido como persona, como ente teleológico pero que a su vez se niega a reconocer a los demás como poseedores de la misma condición, este hecho explica la condición del esclavo que no se pertenece a sí sino a otro, que no existe como persona sino como cosa; por eso para el autor de la *Fenomenología del espíritu*, esta distinción solo puede salvarse a través del reconocimiento de la dignidad humana como precondition para el ejercicio de todos los derechos.¹⁰

Como se ve el constitucionalismo esta imbuido de estas ideas, de hecho el constitucionalismo, desde su origen hasta sus culminaciones más adelantadas, no podría resumirse sino como la búsqueda de las formas para asegurar al hombre una vida digna: un propósito tan constante como insaciable a decir de Jorge Carpizo.¹¹

El amparo no escapa a esta teleología especial, por eso no podemos pesar que el instrumento procesal creado en 1840 haya alcanzado a tal grado su perfección que solo merezca el elogio y la contemplación pasiva. Es verdad que, como lo dice Tena Ramírez, el amparo no es un acto de imitación sino de auténtica germinación¹²; pero no por ello debemos pensar que el juicio constitucional nació plenamente formado, de una vez y para siempre. De hecho, si seguimos con un poco de atención el camino que el amparo ha seguido desde su federalización en 1847 hasta la promulgación de la ley de amparo en vigor en 2013, podremos darnos cuenta que la evolución del juicio ha obedecido a la propia transformación social y al afán de que éste sea cada vez más adecuado para cumplir los propósitos para los cuales fue creado; así del amparo habeas corpus –que en un principio sirvió para explicar incluso la naturaleza procesal

9 Giner, Salvador, *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ariel, 1972, págs. 547-569.

10 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pág. 37-74

11 Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 13ª edición, México, Porrúa, 2003, pág. 13.

12 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pág. 769.

del amparo¹³ pasamos al diversos paradigmas complementarios como el amparo judicial, el amparo en materia administrativa y social, el amparo acción de inconstitucionalidad en sentido amplio, en la medida de que a través de él se pueden impugnar las normas generales que sean contrarias a la constitución general de la república.

Esta faceta evolutiva del amparo demuestra que, al igual que el resto de las instituciones jurídicas, nuestro juicio no debe ser como lo creen algunos juristas impermeable a las transformaciones del entorno jurídico global. Precisamente sobre este tema Miguel Carbonell¹⁴ ha hablado de los efectos que la globalización tiene sobre el derecho, en este sentido es posible advertir un acercamiento cada vez más intenso de los sistemas jurídicos nacionales con el corpus del derecho internacional, en especial en materia de derechos fundamentales. Este movimiento es de doble vía: por una parte existe un proceso de recepción constitucional de las normas de derechos humanos de carácter convencional en el ámbito del derecho interno, lo que origina la ampliación de la materia propiamente constitucional, que ahora se encuentra sí en la sede propiamente constitucional, pero también en un amplio elenco de tratados, convenciones, protocolos o jurisprudencia internacional que resulta plenamente vinculante para las autoridades domésticas, con lo cual el sistema de fuentes del derecho resulta fortalecido en su caudal protector de la persona humana. Pero al lado de esta recepción del orden jurídico internacional, existe una tendencia inversa representada por la internacionalización del derecho constitucional, es decir, por la exploración de los mecanismos que se han ideado por los estados para garantizar la observancia de los derechos, en tanto que el derecho internacional es un sistema que presenta todavía garantías deficientes para reparar las violaciones de derechos o la conculcación de sus normas –aunque a nivel regional puede advertirse una tendencia progresista al existir sistemas regionales de protección de derechos humanos que cuentan con un tribunal supranacional especializado para reparar las violaciones cometidas por los

13 Precisamente por ello los primeros intentos por definir la naturaleza del amparo se centraron en estos recursos de exhibición personal, originados en el antiguo derecho romano y el derecho inglés; al respecto consúltese la obra de Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales*.

14 Carbonell Sánchez, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

estados miembros, como es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos—. ¹⁵

Con fundamento en ello el amparo no debe estar cerrado a la influencia del exterior, sino antes al contrario, estar atento para saber receptar lo más adelantado de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos. Carlos Arellano¹⁶ escribió que si acaso se puede ser patriota en el derecho es cuando se reflexiona y se estudia a nuestro juicio de amparo; esto no es del todo cierto: aún en el derecho solo se puede ser patriota siendo abiertamente universal, el amparo no es un hongo para crecer aislado ni está sólo en el mundo, sino que reconoce un género próximo común entre los mecanismos procesales de defensa de los derechos humanos y las garantías de la constitución –sobre esta doble faz volveremos en el siguiente parágrafo–, por eso no debemos temer a las transformaciones del amparo ni tampoco a estudiarlo inserto en una tradición más abarcadora que comparte un tronco común en la base de la teoría general del proceso.

Un crítico podría argumentar que de aceptar esta postura podría desnaturalizarse el amparo que es –en una alegoría de Ricardo Couto– “sangre de nuestra sangre”¹⁷. Empero contra esta postura reacia a reconocer el estado de cosas ya descrito podría oponerse un argumento de mayor peso. En realidad por muchos años, en parte por la asunción de un positivismo teórico y en parte por las condiciones de hecho del sistema político mexicano, la dogmática constitucional estuvo cerrada a la descripción de las formulaciones normativas de la ley suprema¹⁸, como si a ello se redujera el conocimiento del derecho constitucional y empobreciendo con ello el conocimiento de los juristas; esta postura para acercarse al derecho desconoce terrenos prácticos, es decir, no se pregunta por el grado de eficacia de las normas en la vida común, y desprecia con ello el análisis de una de las facetas en donde el derecho en general –y el

15 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pág. 37-74.

16 Citado por Chávez Castillo, Raúl, *Los recursos en el juicio de amparo*, 3ª edición, México, Porrúa, 2010, pág. 235.

17 Couto, Ricardo, *Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1957, págs. 23-45.

18 Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, 2008, pág. 61.

amparo en especial– puede desplegar sus potencialidades de cambio más profundas.¹⁹

¿Podríamos cerrar los ojos a las necesidades de constante adaptación del juicio de amparo? Sí, en el supuesto de que este cumpla adecuadamente la función para la que fue creado. Entonces la pregunta debería ser formulada en otros términos: ¿En qué medida el juicio de amparo es eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales? En este caso la respuesta no puede ser tajante, pues en todo caso la eficacia es una cuestión de grados y deberá ser contrastada con datos empíricos.

Tomemos sólo una parte de las expresiones en que se manifiesta la “federación de instrumentos procesales” que conforman al amparo en la actualidad y analicemos el caso del amparo en contra de resoluciones judiciales que terminan una instancia, es decir, el caso del amparo directo. En un interesante estudio de Julio Bustillos²⁰, se ha demostrado que en el caso del amparo casación sólo aproximadamente el treinta por ciento de las sentencias entran a resolver cuestiones de fondo, es decir que siete de cada diez sentencias de amparo terminan el juicio sin abocarse al estudio de la cuestión plantada por el quejoso; pero todavía más: de las tres sentencias en las que hay un pronunciamiento sobre el mérito –como lo llamaban los procesalistas italianos– éste se aboca al estudio de cuestiones de forma y el efecto es la reposición del procedimiento.

Podría pensarse que el amparo a expensas de tutelar los derechos fundamentales no debe trastocar las reglas y los principios que rigen a los procedimientos judiciales. Este argumento tiene gran parte de razón y podría ser esgrimido para contrarrestar la crítica señalada sobre el sentido de las sentencias recaídas a los juicios de amparo. Pero lo cierto es que el escenario no termina ahí. Existen otras causas que determinan los problemas de eficacia del juicio de amparo, las cuales son mucho más profundas, pues se refieren a cuestiones estructurales del sistema judicial mexicano.²¹

19 Sobre este aspecto puede consultarse la interesantísima obra Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, *Hacia una nueva ley de amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2009, pág. 120.

20 Para una historia del rezago en el amparo y las sucesivas reformas, así como un interesantísimo anexo estadístico sobre el tema, véase por todos a Bustillos Ceja, Julio Gabriel, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, op. cit., sin que sea necesario referir una parte en especial.

21 Bustillos Ceja, Julio Gabriel, “Surgimiento y decadencia de la casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Jurisprudencia*, número 3, enero-junio, 2004.

La reforma constitucional de 1994 implicó la modificación más importante desde 1917 a la estructura organizacional del Poder Judicial de la Federación.²² Por una parte, se desplazó a manos de los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de gran parte de los juicios de amparo que supusieran la necesidad de realizar solamente un control de legalidad, en consecuencia la Suprema Corte se deshizo de la mayor parte de su competencia en materia de amparo, que conservó únicamente para los asuntos de mayor importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

Pero no sólo eso, sino que la Corte acentuó su carácter de tribunal constitucional en sentido material, no sólo a partir de la reducción del número de sus miembros –de 26 a solamente 11 ministros–, sino también a partir de la asignación de nuevas competencias, derivadas de la creación de las acciones abstractas de inconstitucionalidad y el mejoramiento del marco procesal de las controversias constitucionales. Con ello la Suprema Corte se convirtió en un árbitro para resolver los conflictos entre poderes, en especial, cuando el juego democrático se acrecentó en la medida en que el partido hegemónico perdió la mayoría en las cámaras legislativas y en los gobiernos locales.

Este nuevo escenario supuso la acentuación de las facultades judiciales de la Suprema Corte en lo que respecta a la jurisdicción constitucional orgánica, esto es, en los casos en los que se debate un problema de atribución de competencias o la inconstitucionalidad de una norma o un acto, por parte de cualquiera de los poderes públicos o de los órdenes de gobierno propios del modelo federal.²³ Por el contrario, el desplazamiento de la competencia de amparo a manos de los Tribunales Colegiados de Circuito, implicó que la Suprema Corte desatendiera el desarrollo jurisprudencial de la llamada jurisdicción constitucional de la libertad, en donde se encuentra el juicio de amparo.²⁴

Aunado a lo anterior, lo cierto es que la propia jurisprudencia hizo poco a poco del juicio de amparo, un recurso –en sentido amplio– extremadamente tecnificado y oneroso, desconociendo su esencia eminentemente protectora de

22 En este sentido Chávez Castillo Raúl, *Nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2013; donde se aborda con relativa amplitud este tema.

23 Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 1ª edición, México, Oxford University Press, 2007, pág. 53.

24 Fairén Guillén, Víctor, *Teoría general del derecho procesal*, México, UNAM, 1992, pág. 34

la dignidad de la persona.²⁵ La dogmática tradicional del juicio de amparo se limitó a describir su faceta eminentemente procesal, ignorando por completo la faceta pragmática de la institución, la cual orbita sobre la cuestión de si el juicio de amparo es un medio verdaderamente eficaz para tutelar los derechos fundamentales.

Al contrario, en la apología del amparo la dogmática constitucional se circunscribió a describir los principios sobre los que se cimienta el medio de control, y elucubrar sobre sus cada vez más intrincadas excepciones y apostillas. Se decía que el juicio de amparo es regido por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio mecanismo de control. En este sentido, se dijo que el amparo era regido por un conjunto de presupuestos atinentes a los efectos de la sentencia o bien al curso de la acción constitucional que constituyen su fisonomía característica. Se llamaron entonces “principios del juicio de amparo” al conjunto de instituciones procesales, establecidas por los artículos 103 y 107 de la constitución y por la ley de amparo, que sirven de base o fundamento para el ejercicio de la acción de garantías y la sentencia que en él se dicte. De esta guisa, el juicio de amparo considerado como un medio de recurso de control de la constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción, cuyo titular es el gobernado afectado por un acto autoritario, juicio que se funda y vive en un conjunto de principios esenciales que constituyen no sólo su esencia distintiva de los demás sistemas de preservación constitucional, sino sus excelsitudes y ventajas respecto de ellos.²⁶

Como se puede ver, se creía que estos principios constituían las notas propias de la virtualidad del amparo, pues son prueba de sus excelsitudes y ventajas respecto de otros medios de control. Pero en ninguna parte puede advertirse que dentro de estos principios se haya concebido al juicio de amparo como un medio para acceder al goce de todos los demás derechos que se consagran en la constitución o los tratados internacionales. Puede advertirse por ello, que no existe en la doctrina la reflexión sobre la cuestión de la eficacia del juicio de amparo, esto es, si el instituto de control en efecto asegura a los

25 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 3ª edición, México, Themis, 2002, p. 143.

26 Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, pág. 156.

gobernados la existencia de un recurso fácil y sencillo para reparar las violaciones a los derechos humanos.²⁷

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos fundamentales supuso desde luego el cambio de un paradigma constitucional, por otro centrado en la dignidad de la persona. De aquí la exigencia constitucional de que en los casos de dudas interpretativas sobre los derechos deba proveerse a los sujetos siempre la protección más amplia, en virtud del principio pro homine.²⁸ En este sentido es claro que el amparo debe estar presidido por un principio de eficacia, tanto en el curso de la secuela procesal, para el efecto de que sea un verdadero proceso concentrado de anulación de carácter constitucional, y también en lo que hace a la sentencia, a fin de que se llegue paulatinamente a la reparación integral de la violación de derechos cometida en contra del accionante de la instancia constitucional y al restablecimiento pleno del orden constitucional desconocido con el acto materia del juicio.²⁹

De lo contrario el amparo se hallará siempre entre el polvo de la realidad y las estrellas de la descripción teórica que inscriben a la institución procesal entre las más brillantes cuentas del firmamento.

II. UNA FEDERACIÓN DE INSTRUMENTOS PROCESALES

El juicio de amparo nació como un instrumento para tutelar la seguridad y la libertad personales, acaso bajo el influjo más determinante del habeas corpus del derecho inglés. Sin embargo por el influjo de su existencia práctica llegó pronto a convertirse en un remedio flexible para captar las necesidades del sistema jurídico nacional; hasta que sus funciones son tan amplias que configuran una auténtica “federación de instrumentos procesales”.³⁰

²⁷ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 8ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 398.

²⁸ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, procesos colectivos y amparo*, 2ª edición, México, Porrúa-IJ/UNAM, 2013, p. 73.

²⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo Fernando, “El juicio de amparo”, en *Compromiso*, Revista del Poder Judicial de la Federación, No. 56, Septiembre de 2012, p’34.

³⁰ Actualmente el amparo es una institución jurídica tan compleja que dada su amplitud de tutela ha llegado a configurar una “federación de instrumentos procesales, como adecuadamente lo ha denominado un reputado constitucionalista vernáculo. Al respecto véase la obra de Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional, op. cit.*, pág. 45.

Tena Ramírez se ha referido a esta circunstancia desde hace prácticamente medio siglo. Pero nos parece que es Héctor Fix quien ha descrito de manera más precisa esta diversidad de funciones del amparo. A decir de este autor hay al menos cinco sectores distintos en el juicio de amparo actual, a saber:

- (1) El amparo habeas corpus, que es el sector primigenio del juicio no solamente por la clase de derechos que tutela, sino también por el carácter sumario y oficioso de los trámites que integran el curso del proceso, tal como lo consagra actualmente la Ley de Amparo en vigor.³¹
- (2) El amparo contra normas generales³², ya sea que la norma se cuestione de manera frontal, entablándose la relación procesal entre el quejoso y las autoridades que participaron en el proceso legislativo, en cuyo caso, de resultar fundada la reclamación, la norma será definitivamente expulsada de la esfera jurídica del actor; o bien, ya sea con motivo de la aplicación de la norma en una sentencia, en cuyo caso el cuestionamiento es sólo indirecto y los efectos de la sentencia se circunscribirán a la anulación del acto, pero dejando expedita la posibilidad de que la autoridad responsable vuelva a aplicar la norma en perjuicio del quejoso.
- (3) El amparo judicial o amparo directo³³ que procede en contra de cualquier sentencia, laudo o resolución que por su naturaleza ponga fin al juicio, en cuyo caso podrá ser evaluada su corrección y constitucionalidad por parte de la autoridad federal.
- (4) El amparo administrativo, aunque su relevancia se halla disminuida por la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel federal y local, con lo cual este sector del amparo se podría subsumir en el amparo directo –amparo judicial o casación– ya estudiado³⁴.
- (5) El amparo social que tiende a tutelar de manera prioritaria los intereses y derechos de las clases sociales desprotegidas, como el caso de los ejidatarios, comuneros y los trabajadores en general³⁵.

31 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 37.

32 Seguiremos muy de cerca en lo que sigue la exposición de Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, op. cit., págs. 835-857.

33 Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, op. cit., pág. 37.

34 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pág. 950 y siguientes.

35 Rodríguez, Silverio, *Juicio de amparo en materia agraria*, México, Porrúa, 2013; donde se hace un interesante estudio del régimen procesal del amparo agrario

Sin embargo, todos los estudios que se han realizado sobre el juicio de amparo ponen el acento sobre las cuestiones procesales; es decir, se trata de estudios puramente descriptivos de los términos judiciales, los principios de la acción y de la sentencia, las partes procesales implicadas o los requisitos y efectos de los fallos de amparo.

Otro enfoque con el que se suele avocar al estudio del amparo es el que lo concibe como garantía de la constitución, es decir, como un mecanismo, entre otros de un mismo elenco, que trata de hacer efectivo el principio de supremacía de la constitución y la división de poderes. Con lo cual se privilegia una visión estática de la institución procesal.

Evidentemente ambos enfoques son correctos y hasta complementarios, pero si se aborda de manera privativa alguno de ellos la discusión y el conocimiento sobre el amparo resulta evidentemente empobrecida en sus aspectos esenciales. Todavía algo más. Ambos enfoques son necesarios en su conjunto, pero todavía no pueden dar cuenta plena de las implicaciones del juicio de amparo, esto es así porque aún faltaría complementar la reflexión con una cuestión todavía más interesante: considerar al juicio de amparo como una expresión acabada del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, como un medio para acceder al goce de los derechos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales.

Reconocer este hecho no es decir que el amparo no es un proceso y que por tanto está implicado en la teoría general del proceso, ni tampoco desconocer que es una garantía de la constitución, pues de hecho puede ser alguna de las más antiguas. Simplemente significa reivindicar la esencia teleológica del juicio constitucional, a fin de que éste cumpla plenamente la función para la que fue creado, a virtud de la aplicación del principio de eficacia que, como ya se dijo, debe presidir la tramitación y los efectos de las sentencias de los juicios de amparo.

Para detallar más esta cuestión nos referiremos, a continuación, al juicio de amparo entendido como una expresión del derecho a la tutela judicial efectiva.

III. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y SUS IMPLICACIONES

En esta parte de nuestro estudio nos enfocaremos a la relación que guarda el juicio de amparo con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Para eso, primero nos enfocaremos primero a una delimitación conceptual del derecho en comentario. Luego, en un segundo momento, enfrentaremos la cuestión concerniente a las relaciones que este derecho guarda con el juicio de

amparo y la virtualidad que representa para esta institución procesal, enfocar el estudio de esta garantía de la constitución como una forma de lograr prácticamente el derecho a la tutela judicial, que es una precondition para la realización de todos los demás derechos fundamentales.

Para aproximarse a la definición vale mencionar el equívoco en el que incurren frecuentemente los académicos del derecho; por ejemplo Juventino Castro³⁶, en el plano constitucional no hace distinción entre “garantía” y “derecho”. Al respecto señala que “las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos humanos, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado”.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la tradicional parte dogmática fue reformada y el título primero de la constitución ha sido denominado: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; por tanto es necesario distinguir entre los derechos y el sistema de garantías para hacerlos efectivos, siendo éstas últimas institutos de carácter procesal que tratan de hacer realidad la observancia de los derechos fundamentales³⁷.

Así las cosas, el derecho a la tutela judicial “es un derecho fundamental”, pues se encuentra consagrado en el artículo 17 de la constitución. Aunque inicialmente la tutela judicial efectiva sea un derecho recientemente consagrado en las constituciones, la evolución en las tradiciones jurídicas da cuenta de la trascendencia ancestral que tiene el juzgador. Así, es posible comprender la razón de las ideas garantistas desarrolladas por juristas como Ferrajoli³⁸, quien da fe del carácter tutelador del derecho y, por ende, garantista que debe tener el Poder Judicial.

En palabras del uruguayo Eduardo J. Couture³⁹, por tutela jurídica se entiende, particularmente en el léxico de la escuela alemana, la satisfacción efectiva de los fines del derecho, la realización de la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas. Resulta importante señalar que la paz social no

36 Véase por todos, las obras de Castro y Castro Juventino, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1991; y sus *Lecciones de garantías y amparo*, 13ª edición, México, Porrúa, 2006.

37 Prieto Sanchís, Luis, *Derechos fundamentales y justicia constitucional*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2010, pág. 34-52

38 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2010, pág. 17.

39 Couture, Eduardo Juan, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1957, pág. 237 pasim.

es el único de los fines del derecho, ni mucho menos un fin en sí mismo. El derecho como proyecto y realidad social tiene una dinámica muy amplia y, por ende, también tutela situaciones de seguridad, de libertad, el orden, la justicia; todos estos, hoy en día, valores de gran trascendencia para aspirar a mejores y más estables relaciones entre los seres humanos, lo cual en materia de tutela judicial se consigue tutelando la actuación de la ley.

De ahí que la tutela judicial tenga como uno de sus cometidos principales garantizar la satisfacción efectiva de los derechos de las personas. Para que la libertad cobre una verdadera funcionalidad y, por ende, el poder público adquiera plena legitimidad, éste debe proteger los derechos de los ciudadanos en situaciones de desventaja, adoptando medidas que contribuyan a mejores realidades, que permitan salvaguardar de mejor manera el bien público. Para que los derechos de la persona sean realmente respetados se requiere una verdadera tutela jurisdiccional y, por supuesto, que ésta sea efectiva –pues tutelar la ley y hacerlo efectivamente son cosas distintas, pero deontológicamente inseparables–, pues sólo así pueden acceder a las ventajas que les ofrecen las normas.

Pero para que la tutela judicial efectiva no se quede en un mero acceso a la justicia, sino que se salvaguarden las prestaciones del justiciable, para ello es necesario que este derecho no se considere sólo como una prerrogativa formal de acceso a la jurisdicción, sino que se materialice la tutela mediante la reparación del daño. En este sentido, hay que decir que la reparación no se colma con la compensación monetaria que sólo repara la violación, ya que en estricto derecho no tutela la voluntad de la ley, pues lo que importa realmente es garantizar estos derechos conforme al contenido normativo.

Sistemáticamente, la tutela judicial es un derecho fundamental que desarrolla garantías, pues aparece constitucionalmente configurado como un derecho fundamental de la persona, pero no como un derecho fundamental más, sino que su importancia es tal porque constituye el instrumento de defensa que el Estado pone en manos de la persona como medio que viene a sustituir la autotutela, lo que hace que aparezca configurado de tal forma y manera que a su favor se reconoce en la constitución el máximo de garantías posibles.

En síntesis es posible decir que la tutela judicial efectiva tiene un doble espectro, jurisdiccional y garantista. La que denominamos de derecho, como la llaman los procesalistas, al proceso debido”. Y un punto no menos importante es la definición de efectividad. ¿Por qué se adjetiva a la tutela judicial como efectiva? Lo es cuando, conduciéndose por los medios legales apropiados, el juez, con su sentencia, ordena el cumplimiento de la voluntad de la ley

trasgredida, precisamente cuando este decreto se cumple voluntaria o forzosamente.

La sentencia protectora de la voluntad de la ley es un primer e importantísimo paso en la tutela del cumplimiento voluntario o coercitivo del fallo que tutela la ley, porque impera su voluntad. En efecto, la sentencia que salvaguarda los derechos del quejoso es sólo un aspecto de la función jurisdiccional del juzgador, pues esta prestación no podría cobrar un verdadero garantismo, si no se consideran las medidas de ejecución que materializan la resolución. Es obvio que cualquier sentencia que aspire a repercutir en la realidad mediante su dicho jurídico, que emana de su resolución, debe hacer uso de los mecanismos de ejecución pertinentes que permitan dar una eficacia plena a la tutela jurisdiccional, y entonces ésta podrá ser considerada como verdaderamente efectiva, porque la efectividad, más allá del decreto judicial, se materializa cuando se logra el restablecimiento total del precepto tutelado.

Proceso y tutela judicial efectiva son dos figuras que se complementan para apoyar en la salvaguarda de los derechos; pero la tutela habrá de mostrar su carácter eficaz en el momento en que el juzgador pronuncia una sentencia reconociendo un derecho y decretando el cumplimiento imperativo de esa voluntad concreta de la ley. Debe advertirse la importancia de apreciar el proceso como un mecanismo de primera importancia para tutelar y, por tanto, poner a salvo el derecho. Ello orilla a percatarse de la problemática que implica el acceso a la justicia o a la jurisdicción, pues aun con la evolución socio jurídica que viven los estados-nación de nuestro tiempo, son evidentes hasta la fecha los rezagos existentes en la actuación de los poderes jurisdiccionales en su desempeño tutelador.

Estas ineficiencias obstaculizan el derecho fundamental de acceso pleno a la justicia, siendo todavía una asignatura irresuelta, sobre todo en los países subdesarrollados, en cuya lista se encuentra México. Si bien es cierto que se han registrado avances en el sistema judicial, aún se observan diversas carencias como consecuencia de fuertes desequilibrios sociales, que derivan de un injusto modelo económico. Ya que hablo de desequilibrio social, toca resaltar lo expuesto Miguel Carbonell⁴⁰ en relación con las serias deficiencias en materia de acceso a la justicia en México. La falta de acceso a la justicia contribuye a generar una discriminación jurídica, que se suma a las múltiples discriminaciones que las personas padecen simplemente por ser pobres, mujeres, indígenas,

40 Carbonell Sánchez, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

campesinos, migrantes, tener alguna discapacidad, vivir en el medio rural, entre otros aspectos.

Precisamente, la búsqueda del mejoramiento del sistema de impartición de justicia, que incluye el acceso pleno a la jurisdicción, tiene entre sus objetivos erradicar el sentimiento de autotutela innato en los seres humanos, sentimiento que suele incrementarse en los indeseables momentos de desequilibrio social, al verse en estado de necesidad sea por carencias materiales o al ser víctima del déficit que prima en las instituciones jurisdiccionales, le resulta muy tentador acudir al mecanismo de autotutela o de venganza privada.

Cabe recordar que la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental y garantía del ciudadano, además es una obligación para el Estado el proveer, mediante el órgano del poder público adecuado, este derecho fundamental con sus garantías subsecuentes, ya que la tutela judicial efectiva sólo opera cuando hay una vulneración a los intereses, a la vida de una persona o de un grupo determinado, por lo que la consecuencia principal es la materialización de la ley.

Para mayor claridad en la exposición del presente apartado –aunque la cita es larga, me permitiré transcribir un reciente (publicado en el Semanario Judicial de la Federación, apenas el pasado cinco de junio) criterio jurisprudencial que resume en forma adecuada lo expuesto en este apartado, y en consecuencia, conceptualiza el derecho a la tutela judicial efectiva.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES. El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, como lo ha establecido la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Asimismo, la propia Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son: 1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y, 3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el

derecho a ejecutar la sentencia. Vinculado a este derecho fundamental, en específico, a la etapa judicial, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y que comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que son (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas; y, (v) la posibilidad de impugnar dicha resolución. Ahora bien, cada una de esas etapas y sus correlativos derechos también están relacionados con una cualidad del juzgador. La primera cualidad (etapa previa al juicio), es la flexibilidad, conforme a la cual, toda traba debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que ocasione una consecuencia desproporcionada deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas. Conforme a esta cualidad, los juzgadores deben distinguir entre norma rígida y norma flexible, y no supeditar la admisión de demandas o recursos al cumplimiento o desahogo de requerimientos intrascendentes, que en el mejor de los casos vulneran la prontitud de la justicia y, en el peor de ellos, son verdaderos intentos para evitar el conocimiento de otro asunto. La segunda cualidad, vinculada al juicio, es decir, a la segunda etapa del acceso a la justicia, que va desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, donde como se indicó, deben respetarse las citadas formalidades esenciales que conforman el debido proceso, es la sensibilidad, pues el juzgador, sin dejar de ser imparcial, debe ser empático y comprender a la luz de los hechos de la demanda, qué es lo que quiere el actor y qué es lo que al respecto expresa el demandado, es decir, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, para de esa manera fijar correctamente la litis, suplir la queja en aquellos casos en los que proceda hacerlo, ordenar el desahogo oficioso de pruebas cuando ello sea posible y necesario para conocer la verdad, evitar vicios que ocasionen la reposición del procedimiento y dictar una sentencia con la suficiente motivación y fundamentación para no sólo cumplir con su función, sino convencer a las partes de la justicia del fallo y evitar en esa medida, la dilación que supondría la revisión de la sentencia. Con base en esa sensibilidad, debe pensar en la utilidad de su fallo, es decir, en sus implicaciones prácticas y no decidir los juicios de manera formal y dogmática bajo la presión de las partes, de la estadística judicial o del rezago institucional, heredado unas veces, creado otras. La última cualidad que debe tener el juzgador, vinculada a la tercera etapa del derecho de acceso a la justicia, de ejecución eficaz de la sentencia, es la severidad, pues agotado el proceso,

declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe ser enérgico, de ser necesario, frente a su eventual contradicción por terceros. En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio (dado que la ejecución de sentencia es un tema de orden público), todas las medidas necesarias para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna. El juzgador debe entender que el debido proceso no aplica a la ejecución con la misma intensidad que en el juicio; que el derecho ya fue declarado; que la ejecución de la sentencia en sus términos es la regla y no la excepción; que la cosa juzgada no debe ser desconocida o ignorada bajo ninguna circunstancia y, en esa medida, que todas las actuaciones del condenado que no abonen a materializar su contenido, deben considerarse sospechosas y elaboradas con mala fe y, por ende, ser analizadas con suma cautela y desestimadas de plano cuando sea evidente que su único propósito es incumplir el fallo y, por último, que la normativa le provee de recursos jurídicos suficientes para hacer cumplir sus determinaciones, así sea coactivamente.

IV. EL JUICIO DE AMPARO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Dijimos en el apartado anterior que el derecho a la tutela judicial efectiva es una de las garantías esenciales de los derechos fundamentales consagrados en la constitución general de la república y en los tratados internacionales reconocidos por el orden jurídico nacional. El derecho de referencia se cristaliza a partir de un conjunto de garantías judiciales o mecanismos procesales que se activan ante la violación o desconocimiento de las expectativas positivas o negativas en que se traducen los derechos fundamentales.

Como hemos dicho el derecho de referencia no se traduce solamente en el acceso a la jurisdicción, es decir, no solamente es la puerta de acceso a los tribunales, ni se reduce a la fisonomía del derecho de acción procesal; sino que abarca también el derecho a la reparación de las violaciones cometidas en perjuicio de los gobernados. En este sentido, es claro que el derecho a la tutela judicial –como lo reconoce la jurisprudencia– abarca los actos procesales pero también los que tienden a la ejecución de la *res judicata*. El derecho a la tutela judicial es, desde luego una norma principal en tanto que como mandato de optimización, admite un cumplimiento gradual, dependiendo de las

condiciones jurídicas y fácticas.⁴¹ En tanto que norma principal entonces el acceso a la tutela judicial está regido por un imperativo de eficacia⁴², es decir, las garantías judiciales a través de las cuales se hacen efectivos los derechos en el momento en que éstos resultan violados por las autoridades deben ser útiles para conseguir el objeto para el que fueron creados. El juicio de amparo no escapa a este imperativo de eficacia.

El derecho procesal constitucional se ha dividido por sus estudiosos en diversos sectores⁴³:

- (1) El derecho procesal constitucional trasnacional, representado por los sistemas supranacionales de protección de los derechos humanos.
- (2) El derecho procesal constitucional orgánico, identificado en nuestro caso, por las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.
- (3) El derecho procesal constitucional de la libertad en donde está teóricamente adscrito el juicio de amparo, como un medio de tutela de los derechos fundamentales de la persona.

En este sentido, el amparo se constituye como un medio para alcanzar el pleno goce del resto de las expectativas representadas por los derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación. Es decir, el juicio de amparo como expresión por antonomasia del derecho a la tutela judicial efectiva, es la precondition para que se acceda al disfrute del resto de los derechos.

Por ello decimos que un principio supremo debe presidir la existencia jurídica del juicio de amparo: el de la eficacia, no sólo del curso procesal de la acción constitucional, sino también –y sobre todo– de la sentencia de amparo.

El fallo constitucional tiene como principal atribución restituir al quejoso en el goce del derecho violado, si éste es de carácter positivo; u obligar a la autoridad a observar la el derecho violado, cuando se trata de una expectativa

41 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 86.

42 Huerta Ochoa, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, 2ª ed., México, IJ-UNAM, 2013, pp. 25-40.

43 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa-IMDPC, 2013.

negativa, según lo determina el artículo 77 de la Ley de Amparo. Así las cosas debemos preguntarnos –como ya lo hacíamos en el apartado I– por la medida en la que el juicio de amparo es un recurso eficaz. En esencia podríamos decir que el juicio no ha logrado convertirse en una expresión eficiente del derecho a la tutela judicial efectiva por razones como las siguientes:

- (1) La regulación procesal del juicio de amparo lo ha vuelto una instancia cada vez más compleja, esto es de esa forma porque incluso después de la reforma el sistema de las improcedencias y los sobreseimientos es particularmente complejo; especialmente en el caso de las causales derivadas de amparos en los procesos de ejecución de sentencias, violaciones dentro del procedimiento que causan una afectación trascendental y grave, no reparable en la sentencia definitiva, por mencionar sólo algunas causales de improcedencia.
- (2) El juicio de amparo sigue siendo un procedimiento largo en lo que hace a su tramitación procesal. Si bien es verdad que la Ley de Amparo ha reducido en gran parte la extensión de algunos lapsos procesales, lo cierto es que en los hechos, los órganos judiciales federales demoran ilegalmente la tramitación de los juicios, argumentando una excesiva carga de trabajo.
- (3) El juicio de amparo es un procedimiento caro, no sólo en relación con el costo que le supone para el Poder Judicial de la Federación, sino también en el caso de la erogación que su tramitación implica para los justiciables.
- (4) El sistema de competencias sigue siendo extraordinariamente complejo, pues se encuentra diseminado no sólo en la Ley de Amparo, sino que también se halla en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, especialmente, en el caso de los Acuerdos Generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.
- (5) La sentencia de amparo sigue teniendo efectos relativos, es decir, la fórmula Otero no desapareció de la fisonomía del juicio de amparo, sino que únicamente fue atenuada por la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.

Como se ha visto a lo largo de este breve estudio, el juicio de amparo debe ser contemplado no únicamente como una garantía de la constitución, sino también y fundamentalmente, como una expresión, acaso de las más acabadas, del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, el amparo es la garantía de los

derechos por excelencia en la medida en que permite acceder a su disfrute cuando éstos han sido desconocidos o violados por sus destinatarios.

En este caso tanto la judicatura como la academia tienen funciones específicas que cumplir.

El poder judicial debe concebirse a sí mismo no como un agente de cambio. Bajo esta nueva perspectiva, los jueces ya no deben ser considerados como un poder nulo que actúa como la boca de la ley. El diálogo, las palabras y la forma de comunicación han cambiado, ahora la constitución nos habla y ordena por medio de las acciones de los jueces. Lo anterior es de esta forma, porque desde la perspectiva del estado constitucional el poderío de la rama judicial del estado aumenta. En consecuencia, se deja bajo su protección decisiones sobre las cuales anteriormente se encargaba el poder político, lo cual da lugar a un mayor rango de aplicación de principios y valores que suponen cierto grado de indeterminación. La juridización de temas sensibles de la vida social atrae como consecuencia un debate sobre el ejercicio de la interpretación constitucional y el poder que le ha sido otorgado a los tribunales constitucionales. La facultad de discrecionalidad puede convertir a los órganos judiciales en un contrapeso en contra de las fuerzas de mayoría en el sistema; ya que cuando un órgano del legislativo o del ejecutivo actúa en contra de la constitución, o de los valores que han fundado determinada nación tiene la facultad de actuar en contra del predominio del consenso en aras de una conducta racional a favor del bien común.

En cuanto a la academia, la tarea también es clara, debemos dejar de concebir al amparo como si fuera un instituto procesal creado de una vez y para siempre. El proyecto de reforma al juicio de amparo fue una empresa largo tiempo estudiada y postergada, contra la cual se alzaron duras voces que la calificaban de poco innovadora y la acusaban de ser una propuesta de esnobismo jurídico y tendencias extranjerizantes que desconocían la esencia nacionalista del amparo⁴⁴.

Pero las razones a favor tenían mayor peso. Al argumento de la tradición se oponía la necesidad de hacer del amparo un recurso económico y sencillo que cumpliera plenamente con su finalidad de tutela de los derechos fundamentales.

44 Como ejemplo de las posturas en contra se puede consultar el opúsculo de Burgoa Orihuela, Ignacio, *¿Necesitamos una nueva ley de amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

En un símil kafkiano⁴⁵ era necesario que el guardián que vigila la puerta de la ley permitiera más fácilmente que los justiciables gozaran de los beneficios de la sentencia que concede la protección federal.

La reforma realizada al sistema constitucional y legal del amparo es mayor, tan es así que determinó la abrogación de la antigua ley reglamentaria del juicio constitucional y la expedición de un nuevo ordenamiento sobre la materia. No es el caso en este momento de referirnos a todas las aristas y modificaciones suscitadas con motivo de las modificaciones al amparo, sino solamente estudiar aquellas que afectan de manera inmediata el tema aquí tratado.

En principio, el nuevo juicio de amparo⁴⁶ también se haya inscrito dentro de las tendencias propias del paradigma del estado constitucional, de aquí que exista una significativa ampliación en el marco de tutela de derechos, no solamente para aquellos que se reconocen en el texto constitucional, sino también para los que provienen de los tratados internacionales. La constitución rehúsa a enunciar un concepto de derechos fundamentales como materia del amparo, por el contrario, da apenas una noción estructural de ellos⁴⁷, a fin de que sea llenada con todos los bienes básicos y elementales que son necesarios para la vida buena, en una expresión de la dignidad humana.

De esta manera, el catálogo protegido por nuestra máxima institución procesal resulta sensiblemente enriquecido, primero por los derechos expresamente reconocidos en el texto supremo y en los acuerdos supranacionales; pero también –y esto es lo más importante– por todos los derechos no literalmente enunciados pero que son una consecuencia necesaria de aquellos que sí lo están, porque el nuevo canon interpretativo de la materia debe ser la mayor protección en beneficio de las personas.

Hemos adelantado una nueva perspectiva para el estudio del juicio de amparo determinada por el acento en su eficacia, determinada por el hecho de

45 Nos referimos al célebre relato titulado “A la puerta de la ley” que refleja las complejidades que la gente común tiene para acceder a los beneficios de la justicia. El relato de Kafka puede ser leído en las diversas compilaciones de obras completas del autor, que son de fácil consulta; así como en los capítulos inconclusos de *El proceso*, obra que tenemos a la vista: Kafka, Franz, *El proceso*, Barcelona, Lecturas Universitarias, 2009, p. 256.

46 Una interesante referencia sobre todas las implicaciones de la reforma constitucional en materia de amparo se puede ver en el libro de Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, pág. 23.

47 Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2010, p. 276.

que el juicio de amparo es la representación más conspicua del derecho a la tutela judicial efectiva. Si sabemos advertir las virtualidades de este enfoque epistemológico sobre el juicio de amparo habremos dado un paso adelante en la construcción del ideal que inspira al estado constitucional: garantizar al hombre una vida digna, nada más pero nada menos.

CAPITULO QUINTO CONCLUSIONES

Consideraciones conclusivas

Páginas atrás comenzamos un recorrido por los campos de la justicia constitucional; nuestra reflexión se ha centrado en la protección de los derechos fundamentales a través del amparo. Ahora es momento de separarme de una investigación que ha tomado tres años de mi vida, y así como Cervantes con su Quijote, debo dejar que este libro vaya por la vida por sí sólo. Pero antes de poner punto final, quiero dejar apuntadas unas pocas conclusiones. Debo decir que no me gustan las conclusiones, porque creo que en la investigación jurídica nunca es posible asentar “verdades definitivas”, sino tan sólo apuntar las líneas de futuros derroteros para perfeccionar nuestra forma de pensar y entender, en este caso, al juicio de amparo.

Con ese entendido, quiero asentar una serie de tópicos que podría adoptar como conclusiones generales y particulares de esta tesis.

I. Sobre el papel de la Judicatura y el Estado Constitucional

En los capítulos precedentes hemos dado un panorama apenas suficiente en relación con el régimen jurídico vigente sobre una de las más importantes garantías de la carta magna, esto es sobre el juicio de amparo y su eficacia. Esta travesía a través de los ordenamientos que dan vida y operatividad a la justicia constitucional mexicana ha iniciado a partir de un conjunto de conocimientos generales sobre la defensa del orden primario, para adentrarnos –después– en la reflexión de las características sustantivas y trámites procesales de mayor significancia en el juicio de amparo

A partir del recorrido que se comenta, fue posible advertir la relevancia que posee la reflexión de la temática constitucional, con el propósito de realizar un juicio crítico sobre el tramo de camino que el constitucionalismo mexicano ha recorrido en estos años, a fin de aclarar el futuro que le espera a la justicia constitucional vernácula y las acciones concretas que los operadores jurídicos deben realizar para cristalizar el pleno respeto de los derechos fundamentales,

el equilibrio entre los poderes, el eficaz control de la regularidad de las leyes y la consecución del bien común, que es la finalidad y justificación esencial del estado.

Sobre el presente en la materia propia de la justicia constitucional y en relación con la controversia, los avances son incontestables. En este sector es posible advertir un tránsito lento pero constante del legalismo al constitucionalismo; el canon decimonónico que definía al derecho mediante la producción normativa omnímoda del legislador, se ha sustituido progresivamente por el nuevo paradigma constitucional que exige la introducción de los tribunales constitucionales que realizan su función jurisdiccional a partir de los mandatos de la ley suprema, en virtud de lo anterior, los jueces han podido corregir y perfeccionar la obra legislativa que es contraria a la regla de reconocimiento.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, la constitución no es ya un programa político, sino que se ha convertido en el instrumento que ha permitido a los jueces examinar la constitucionalidad de los actos de las autoridades, lo cual ha implicado la superación del modelo paleo-positivista del estado legislativo de derecho. Se trata de un nuevo desafío que interpela por igual a los políticos y juristas; ahora la constitución dice el derecho, pero de una manera muy distinta a la común, no sólo porque es otro el sujeto que habla –poder constituyente– sino porque lo hace de forma diametralmente desemejante a las palabras comunes de la ley. El constituyente no intenta hacer una obra jurídica simplemente llamada a servir de premisa mayor de un mero silogismo jurídico; la constitución es norma, pero su labor es mucho más trascendental: es el imperativo llamado a establecer el modelo de estado que la sociedad desea alcanzar en el futuro, ya que por medio de ella se instituyen los límites, las bases y el plano a seguir por la sociedad y los actores públicos para conseguir el pleno desarrollo de las personas que son la sustantividad humana del estado.¹

Esta nueva concepción de la constitución –de la que de algún modo ya se había hablado en la introducción del primer capítulo– concierne tanto a los juristas como a los operadores políticos que definen el contenido de las leyes ordinarias. A los primeros, porque de algún modo la aplicación de las normas se hará con base en los preceptos y principios constitucionales; pero este cambio de mentalidad será imposible si no se encuentra articulado a través de un esfuerzo conjunto entre la academia, el foro y la judicatura. Por ello, en esta parte, no puede pasar inadvertido que el estudio del derecho constitucional en

1 Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, 1ª edición, México, Porrúa, 2003, pág. 9.

las universidades y el foro mexicano, durante mucho tiempo se abocó a la simple explicación de los aspectos formales de la ciencia constitucional. Como lo señala el ministro Cossío “la dogmática constitucional mexicana ha llegado a un callejón sin salida. Materialmente no sabe a qué objeto dirigirse, de modo que continúa describiendo las formulaciones constitucionales como si a ellas se redujera la constitución; metodológicamente está atrapada en la descripción de esas formulaciones”.²

Pero este nuevo paradigma también concierne a los poderes legislativo y ejecutivo, ya que como bien escribe Manuel Aragón:

La constitución es la norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable, que garantiza la limitación del poder para asegurar que éste, en cuanto que deriva del pueblo, no se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos. Es decir, *la constitución no es otra cosa que la juridificación de la democracia*. Difícilmente podrá haber un estado constitucional sin una constitucionalización de la política y, específicamente, de la política profesional. En este sentido *el constitucionalismo no es sólo un modo de estar en política, sino, además y fundamentalmente, un modo de hacerla*.³

En este “trinomio constitucional” de que se viene hablando el último término –pero no por ello menos importante– es el sector judicial. Bajo esta nueva perspectiva, los jueces ya no deben ser considerados como un poder nulo que actúa como la boca de la ley. El diálogo, las palabras y la forma de comunicación han cambiado, ahora la constitución nos habla y ordena por medio de las acciones de los jueces. Lo anterior es de esta forma, porque como adecuadamente lo advierte Cristina Corrales, desde la perspectiva del estado constitucional

el poderío de la rama judicial del estado aumenta. En consecuencia, se deja bajo su protección decisiones sobre las cuales anteriormente se encargaba el poder político, lo cual da lugar a un mayor rango de aplicación de principios y valores que suponen cierto grado de indeterminación. La juridización de temas sensibles de la vida social atrae como consecuencia un debate sobre el ejercicio de la interpretación constitucional y el poder que le ha sido otorgado a los

² Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, 2008, pág. 9.

³ Aragón Reyes, Manuel, “La constitución como paradigma”, en Carbonell Sánchez, Miguel (compilador), *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, 4ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, págs. 113 y 118.

tribunales constitucionales. La facultad de discrecionalidad puede convertir a los órganos judiciales en un contrapeso en contra de las fuerzas de mayoría en el sistema; ya que cuando un órgano del legislativo o del ejecutivo actúa en contra de la constitución, o de los valores que han fundado determinada nación tiene la facultad de actuar en contra del predominio del consenso en aras de una conducta racional a favor del bien común.⁴

En este escenario, ¿cuál es el papel actual del juicio de amparo? y ¿cuál es el futuro que le espera a esta garantía constitucional? Ya en la actualidad la controversia constitucional es un mecanismo insustituible en la construcción del estado de derecho, pues constituye un instrumento típicamente jurídico que permite la producción de una decisión judicial para dirimir un conflicto entre entes públicos, que de otra manera sólo podría ser dilucidado por medio de los materiales arbitrarios del juego de la política; precisamente con ese propósito fue creada la controversia constitucional por los constituyentes de 1917.⁵ Ahora bien, cuando se plantea y resuelve una controversia, se produce un irrefrenable acercamiento entre la jurisdicción y la política, además de una expansión en la preeminencia del poder judicial.

En lo que mira al acercamiento entre poderes derivado de que el judicial controle los actos y dirima las controversias entre el ejecutivo y el legislativo, puede decirse que este no es sino uno de los efectos más deseables del estado constitucional, pues la plenitud normativa de la carta magna debe decantarse sobre todos los actos jurídicos, a fin de evaluar su regularidad, esto es, su conformidad no sólo con la norma que determina su proceso de producción, sino también con las pautas superiores que rigen su contenido. Esta labor, naturalmente, debe ser propia y exclusiva del poder judicial, pues a él compete la interpretación de las leyes y el ejercicio de la jurisdicción.

En lo tocante al nuevo papel de la judicatura, la preeminencia del poder judicial ha sido evidente sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994. Esta tendencia que postula el novedoso papel de los tribunales constitucionales es un rasgo generalizado del estado contemporáneo en donde existe un sistema de garantías de los derechos fundamentales y de la regularidad de los actos de autoridad. En esta tesitura, la expansión del poder judicial es un proceso irreversible en todas las democracias modernas; porque una democracia con un

4 Corrales Aguirre, Ana Cristina, *La prudencia judicial*, tesis profesional, Universidad Panamericana Campus Aguascalientes, 2012, pág. 4 de 16; trabajo inédito.

5 Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, 1ª edición, México, Porrúa, 2004, pág. 37.

poder judicial fuerte es sencillamente una democracia más vigorosa, ya que los derechos de los ciudadanos están mejor protegidos cuando todos los poderes actúan bajo el imperio de la constitución.⁶

La eficacia de la ley fundamental descansa en la justicia constitucional, pero también en una tendencia interna de la carta magna y sus operadores, para que al mismo tiempo que el código político permanezca estable en el tiempo, también pueda captar los cambios que la sociedad requiere.

II. Los derechos fundamentales y la Constitución

El llamado cambio copernicano que se estudió en el párrafo anterior así como sus principales efectos que se refirieron en el último de sus numerales, han tenido una profunda incidencia en la forma de entender y operar con el derecho por parte de los juristas mexicanos.

Al igual que Dworkin marcó época al hablar de los “derechos en serio” también la dogmática nacional tuvo que “tomarse en serio la constitución” de 1917. El neo constitucionalismo obligó a cambiar el programa con que operaba –y todavía subsiste– un amplio sector de la doctrina, la magistratura y el foro nacionales.

Existe actualmente una forma distinta de explicar y aplicar la constitución. Tal vez haya sido José Ramón Cossío quien primero advirtió y trato de esquematizar esta tendencia⁷. Por eso en esta parte seguiremos de cerca las persuasivas ideas del estudioso ministro de la Suprema Corte.

A decir de don José Ramón el constitucionalismo nacido en Querétaro cuando todavía no acababan de disiparse ni el humo de los cañones ni el olor de la pólvora revolucionaria, concibió a la constitución como un proyecto político que determinaba la forma de existencia ideal del estado, pero supeditada siempre a la acción ordinaria de la ley, esto es, la constitución era como un programa ideal de acción que debería ser concretado por las leyes secundarias, cuyo único destinatario era el cuerpo legislativo representante de la voluntad nacional. Bajo este paradigma la constitución es inalcanzable para la judicatura, que no puede aplicarla como norma suprema y cuya contravención sólo puede ser sancionada en unos cuantos casos por una magistratura especializada y privativa. En esta concepción subyace el modelo explicativo de los derechos

⁶ *Ibidem*, pág. 36.

⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2ª reimp. México, Fontamara, 2005, pp. 15-44.

fundamentales de contenido social como normas de programa que expresan una teleología ideal de escasa realización práctica, pues en todo caso, su satisfacción está sujeta a la intermediación parlamentaria y presupuestal.

Pero esta postura incidió también en la dogmática. El propio Cossío describe las consecuencias, pues:

la dogmática constitucional mexicana ha[bía] llegado a un callejón sin salida. Materialmente no sab[ía] a qué objeto dirigirse, de modo que continua[ba] describiendo las formulaciones constitucionales como si a ellas se redujera la constitución; metodológicamente está[ba] atrapada en la descripción de esas formulaciones.⁸

Así las cosas, en esa época la teoría del derecho constitucional se limitó al estudio superficial y poco fructífero de la constitución, por ello se careció de una doctrina fuerte y vigorosa que emprendiera la exegesis de los dispositivos constitucionales más allá de la mera reseña formal, es decir, se había desatendido la consideración de los factores que desencadenaron el cambio constitucional y los efectos positivos o negativos que los mismos generarían dentro del sistema jurídico mexicano.

Entonces ¿cómo ha operado el cambio en la percepción constitucional? En principio debe decirse que este ha sido un proceso lento pero ascendente, que va desde el cambio en las condiciones políticas, ahora marcadas por la heterogeneidad y la discusión plural de todas las posturas ideológicas representativas; aunado a un papel cada vez más activo de los jueces acompañado de una participación cada vez más provocadora –es decir más persuasiva e imaginativa– de los justiciables, a lo que debe sumarse, además, una amplia labor de actualización y reforma de la constitución.

Ahora puede afirmarse que la constitución es concebida plenamente como una norma jurídica cualificada por su posición especial dentro del ordenamiento y por la función que debe desempeñar como norma sobre producción y regla sustancial de la democracia, es decir, de aquello que no puede ser decidido y de lo que no puede ser no decidido⁹ dentro del estado de derecho.

8. Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª ed., México, Fontamara, 2008, p. 9.

9. Ferrajoli, Luigi, *Garantismo*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2012, p. 45.

Este cambio de modelo explicativo de la ley fundamental propiciado por una revolución general en el pensamiento jurídico –esto es por la discusión de la vinculación derecho-moral, de la razonabilidad del derecho, de la “superación del positivismo”, entre otros temas– ha sido exponenciado por tres factores internos que han desencadenado la polémica actual sobre la posición de los tratados en el orden jurídico nacional. Se trata de acontecimientos de diversa índole que han venido a refrescar la dilemática propia del derecho constitucional y que son el punto central de partida sobre el que se desarrolla esta investigación, a saber:

- (1) La discusión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación del expediente varios 912/2010, derivado de la sentencia del caso Radilla Pacheco versus Estados Unidos Mexicanos, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- (2) La reforma constitucional en materia de derechos fundamentales; y
- (3) La reforma constitucional en materia de amparo que culminó con la expedición de una nueva ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna.

La reflexión sobre estos tres temas implica la necesidad de una reflexión previa a fin de captar de mejor manera la materia de esta tesis, la cual habremos de desarrollar con posterioridad en los demás capítulos que la integran.

Sin más, nos referiremos someramente a la importancia y efectos de cada uno de los acontecimientos jurídicos enlistados, en lo que mira a la posición de los tratados dentro del ordenamiento nacional.

III. El Control de Convencionalidad como forma de Optimización de los derechos humanos

El 14 de junio del 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución definitiva en el expediente varios 912/2010, sentando uno de los precedentes más importantes de la historia constitucional mexicana, al definir y determinar de manera completa el sistema de control constitucional previsto en la ley suprema.

En la resolución citada, la Suprema Corte no solamente incorpora al derecho mexicano las consideraciones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos formuló en la resolución del caso Radilla Pacheco, sino que también

delimita las competencias de todos los jueces en materia de control de convencionalidad y constitucionalidad, al demarcar un sistema mixto –a través de ciertos mecanismos de control concentrado (como las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad) frente a un sistema difuso en manos de todos los jueces del país (que se relaciona con facultades concretas de desaplicación en el caso concreto de la norma inconstitucional, frente a las facultades de expulsión del sistema depositadas en manos de la jurisdicción federal)–¹⁰; al tiempo que también estableció los parámetros esenciales para la aplicación del principio *pro homine*¹¹.

La primera gran consecuencia derivada de la resolución del expediente varios 912/2010 es el reconocimiento de obligatoriedad de las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana, que es órgano judicial que tiene confiado a su resguardo la salvaguarda de diversos tratados internacionales –marcadamente el Pacto de San José– suscritos por los estados miembros de la OEA. Con este reconocimiento la Suprema Corte corrobora no solamente la importancia que tiene la tutela internacional de los derechos fundamentales sino también el papel fundamental que desempeñan los tratados y convenciones celebrados sobre la materia, como parte del orden jurídico interno. A partir de los razonamientos de la Suprema Corte se desprende que:

- (1) Es obligación del poder judicial, local o federal, llevar a cabo un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos fundamentales, dentro del marco de un sistema difuso de control constitucional;
- (2) Que se debería restringir la aplicación del fuero militar en el orden jurídico interno; y
- (3) Que los poderes judiciales –en especial el de la Federación– estaban obligados a brindar capacitación en materia de derechos fundamentales a todos sus miembros, en especial en temas relacionados con el delito de desaparición forzada de personas.

10. Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, La reforma de derechos humanos. Un nuevo paradigma, 2ª ed., México, Porrúa-IIIJ/UNAM, 2012, pp. 339-428.

11. Cossío Díaz, José Ramón, “Primeras implicaciones del caso Radilla”, en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, No. 26, junio-diciembre de 2012, pp.31-63.

Como puede verse en la cita anterior, las consecuencias de la resolución del expediente varios 912/2010 han sido de gran trascendencia, no solamente por lo que hace a las medidas administrativas que de ese tiempo a la fecha han sido tomadas en el Poder Judicial de la Federación; y por las cuestiones relacionadas a la restricción del fuero de guerra, cuyo estudio daría para sendos análisis más pormenorizados. Sin embargo, por ahora nos basta con referir los efectos que el control de convencionalidad ha tenido en el sistema jurídico mexicano.

Al realizar un control de convencionalidad todos los jueces, sin importar su jerarquía o adscripción de orden, están obligados a verificar un análisis caso por caso para determinar si la norma interna aplicable a un determinado supuesto sometido a su estudio y solución, es compatible con el modelo de protección de los derechos humanos establecido por diversos tratados internacionales de que México es parte. Esto no es poca cosa.

Por medio de esta interpretación de la Suprema Corte los jueces locales también se convertían en defensores de la Convención Interamericana y de la constitucionalidad de los actos de autoridad. Esto conllevó un arduo debate en el Alto Tribunal, a fin de adecuar el sistema de control de constitucionalidad con el nuevo paradigma en materia de derechos fundamentales, hasta que el propio fallo de la Corte determinó que el control de convencionalidad no puede desvincularse de las reglas de competencia que rigen en el sistema nacional; así, la judicatura federal conservaría facultades de expulsión de las normas irregulares en los mecanismos de control concentrado –el clásico papel del “legislador negativo” referido por Kelsen–; en tanto que todos los jueces –locales o federales en ejercicio de la jurisdicción ordinaria– podrían desaplicar en el caso concreto las normas que fueran contrarias a los derechos reconocidos en los tratados internacionales, ello en virtud del principio pro persona que obliga a dar en todos los casos la protección más amplia.

En todo caso las novedades del varios 912/2010 fueron grandiosas. En las discusiones de la Suprema Corte salieron a relucir los grandes temas del derecho constitucional y del sistema de control de la ley fundamental. A partir de entonces, los derechos fundamentales de sede internacional entran plenamente y por la puerta grande del sistema interno, por el sólo hecho de ser parte del bloque que la misma constitución determina como “ley suprema de la Unión”. Pero no sólo eso: a partir de entonces los tratados son derecho directamente aplicable –no porque no lo fueran antes– por todos los jueces en el ámbito de sus competencias.

Lo dicho por la Suprema Corte nos deja una serie pruebas incontestables de que el sistema jurídico nacional se halla inmerso de plano en los procesos propios del estado constitucional; lo anterior es así porque:

- (1) Las primeras transformaciones del sistema jurídico y las primeras “mutaciones constitucionales”, para usar la célebre frase que Carla Huerta retoma de la dogmática tudesca¹²; se dieron en la sede judicial. Ello demuestra el papel principal que los jueces están llamados a desarrollar, en este caso, en materia de protección de derechos fundamentales; y
- (2) Que el sistema de fuentes doméstico, antes cerrado herméticamente en virtud del principio de soberanía, ahora se ha abierto completamente a la “constitucionalización del derecho internacional”¹³.

Ahora bien, ya desde ahora puede verse la importancia que esta resolución de la Corte tuvo para el tema tratado en esta investigación, ya que:

- (1) Si todos los jueces nacionales, ya sea de la federación o de los estados, están obligados a realizar un control de convencionalidad y a brindar la protección más amplia a las personas, entonces los tratados internacionales podrían ser preferidos a la constitución en caso de que su ámbito protector fuese mejor, con lo cual se aceptaría, al menos tácitamente, que en algunas ocasiones estos acuerdos estuvieran por encima de la constitución; y
- (2) Si las sentencias de la Corte Interamericana son plenamente vinculantes, entonces la constitución –a pesar de ser la norma suprema– podría ser enjuiciada por tribunales internacionales en lo que hace a su conformidad con los tratados internacionales de que México es parte.

Estos son los primeros atisbos del problema cuyo estudio se abordó en esta investigación, pero el panorama no estaría completo con la sola referencia de las cuestiones resueltas por la Corte; por eso ahora nos corresponde referirnos a la reforma en materia de derechos humanos.

12. Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 2, p. 234.

13. Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *op. cit.*, nota 33, p. 348.

IV. El «Antropocentrismo Constitucional»: La reforma en derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos concentró en la constitución la importante serie de transformaciones que ya había iniciado la Suprema Corte de Justicia cuando resolvió el tema del expediente varios 912/2010. Aunque en esta reforma constitucional se modificaron y adicionaron diversos numerales de la ley suprema, lo cierto es que el grueso del nuevo sistema de derechos fundamentales, puede ser rastreado desde las claves que aporta el nuevo artículo 1º de la constitución.

Por su importancia, no está de sobra reproducir aquí algunos párrafos de este importante numeral de la Carta Magna:

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

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

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

La reforma constitucional es de suyo ambiciosa pues obedece a la motivación esencial del estado constitucional, es decir, la limitación y racionalización total en el ejercicio del poder público. Ello es así en virtud de que la constitución retoma la redacción original de la constitución de 1857 en la que los derechos eran preexistentes al estado¹⁴, de manera que no podían ser otorgados por éste, a manera de una concesión graciosa; sino que en virtud de

14. Montiel Y Duarte, Isidro, *Estudio sobre las garantías individuales*, 5ª ed. facsimilar, México, Porrúa, 2006, p. 28.

su preexistencia por sí mismos se imponían y vinculaban al estado a velar por su respeto y protección¹⁵.

Pero la reforma fue más allá de la simple honra de la tradición, sino que determinó que los derechos humanos de cuño internacional eran también derechos aplicables y que en caso de brindar una protección más amplia a las personas deberían ser preferidos por los jueces y demás autoridades para su aplicación, incluso en defecto de la regulación constitucional.

No es el caso dar aquí una referencia particularizada y concreta del contenido y alcance de la reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, sin embargo entre el grueso de sus modificaciones existen algunas que son de particular importancia para el tema de esta investigación. Es decir, así como la resolución del caso varios 912/2010 contiene importantes notas para dilucidar el problema de la posición de los tratados internacionales en el ordenamiento mexicano, *también la reforma de derechos humanos aporta importantes claves para enfrentar con mayores elementos los problemas que plantea la elucidación de este tema, en el marco general de los dilemas del estado constitucional* y los recientes pronunciamientos que sobre el tema ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Específicamente, sobre el tema que nos ocupa –esto es la posición de los tratados en el ordenamiento– la exposición de motivos es particularmente minuciosa, pues el tema del alcance obligatorio de los tratados y su colocación jerárquica, ha sido ancestralmente un problema de difícil solución en el derecho doméstico. Estos problemas se deben en primer término a la deficiente redacción del artículo 133 constitucional, que literalmente fue tomado del antiguo 126 de la constitución de 1857¹⁶, el cual estatuye que:

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.

15. Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Librería de Charles Bouret, 1906, p 11. p. 232-233.

16. *Ibidem*, pp. 232-233.

Si se interpretará de manera literal el artículo transcrito parecería que los tratados internacionales y las leyes federales se ubican en el mismo plano de la constitución, lo cual no podría ser. Pero a esta imprecisión debida a la redacción ambigua del texto debe sumarse el desconocimiento de que por muchos años fueron objeto los derechos fundamentales.

La reforma aborda el problema desde una óptica hasta cierto punto inesperada en nuestra tradición, pues en pos de la mayor protección y reconocimiento establece que los derechos pueden provenir de la propia constitución o de los tratados de la materia, ambos dotados de igual amplitud de protección y garantías. La reforma en este aspecto es acertada pues la fuente de su consagración no es indiciaria de diferentes rangos de derechos: los de primera, nacidos del reconocimiento constitucional y los de segunda, propios de los tratados internacionales. Al menos en una interpretación enfocada desde este primer párrafo del artículo 1º parecería que los tratados de derechos humanos estarían al mismo nivel de la constitución.

A resultados no muy diferentes podría conducir el hecho de que se haya adicionado el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, a fin de que resulten procedentes las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos locales equivalentes, en contra de las leyes federales o locales, según sea el caso, que se reputen contrarias a los derechos fundamentales reconocidos en los tratados. Con lo que estos instrumentos internacionales se colocarían en el mismo escaño como parámetro de comparación para determinar la regularidad de la legislación secundaria.

De esta guisa, si quisiéramos resumir, podríamos decir que la reforma constitucional en materia de derechos fundamentales deja más dudas que certezas en lo que hace a la posición de los tratados dentro del ordenamiento pues:

- (1) Reconoce que los derechos fundamentales establecidos en los tratados gozan de iguales garantías de protección que los estatuidos en la propia carta magna; y
- (2) Posiciona a los tratados en materia de derechos humanos como baremo de cotejo para calificar la regularidad de las leyes federales y locales al través de la acción de inconstitucionalidad.

Pero esta aparente claridad sobre la posición de los acuerdos internacionales de derechos en el sistema nacional, tiene que ser al menos matizada cuando se considera que:

- (1) El artículo 133 no fue modificado y por tanto el primer parámetro para la celebración de un tratado sigue siendo la constitución, por lo que éste no puede contradecir a la norma que autoriza su celebración;
- (2) El sistema general de control de constitucionalidad permite someter a control de regularidad tanto el derecho interno como los tratados internacionales, a través de las garantías procesales de defensa de la constitución; y
- (3) Las restricciones a derechos únicamente pueden establecerse en la constitución, aún después de la reforma constitucional del artículo 1º.

Como se ve, resulta inconcuso que la reforma analizada puede ser sumamente meritoria en su aspiración para ampliar la protección de derechos en beneficio de la persona, a la cual coloca como centro y guía de toda la reforma, en lo que podemos denominar como una especie de “antropocentrismo constitucional”. Pero también lo cierto es que la posición de los tratados no fue definitivamente zanjada, pues así como pueden encontrarse argumentos que postulan la igualdad entre los tratados y la carta magna, también existen posturas que abogan por la conservación de la posición sub-constitucional de los acuerdos internacionales.

Sin embargo, antes de entrar definitivamente al estudio de todas las aristas de esta cuestión, todavía falta plantear los términos del problema desde otra perspectiva que no se ha mencionado, esto es, desde los términos de las sustanciales modificaciones realizadas al juicio de amparo, que también son relevantes para este análisis y a los cuales se dedica el siguiente numeral.

V. En pos de la eficacia: Un «nuevo» juicio de amparo

Finalmente debemos dedicar un comentario a la reforma en materia de amparo. Este es, desde luego, uno de los temas sobre los que se puede escribir más arduamente, ya que la entidad de las modificaciones que llevaron a la expedición de una nueva ley reglamentaria del juicio constitucional, así como la intensa polémica que se generó alrededor de la iniciativa de reformas, hacen de este acontecimiento un hecho verdaderamente sobresaliente en la historia reciente del derecho.

La nueva regulación del juicio de amparo es la reforma más ambiciosa desde que en 1994 se establecieron las bases del moderno derecho procesal constitucional de nuestro país. Por eso la discusión académica sobre la materia no podría ser menor. El proyecto de reforma al juicio de amparo fue una empresa largo tiempo estudiada y postergada, contra la cual se alzaron duras voces que la calificaban de poco innovadora y la acusaban de ser una propuesta de esnobismo jurídico y tendencias extranjerizantes que desconocían la esencia nacionalista del amparo¹⁷.

Pero las razones a favor tenían mayor peso. Al argumento de la tradición se oponía la necesidad de hacer del amparo un recurso económico y sencillo que cumpliera plenamente con su finalidad de tutela de los derechos fundamentales. En un símil kafkiano¹⁸ era necesario que el guardián que vigila la puerta de la ley permitiera más fácilmente que los justiciables gozaran de los beneficios de la sentencia que concede la protección federal.

La reforma realizada al sistema constitucional y legal del amparo es mayor, tan es así que determinó la abrogación de la antigua ley reglamentaria del juicio constitucional y la expedición de un nuevo ordenamiento sobre la materia. No es el caso en este momento de referirnos a todas las aristas y modificaciones suscitadas con motivo de las modificaciones al amparo, sino solamente estudiar aquellas que afectan de manera inmediata el tema aquí tratado.

En principio, el nuevo juicio de amparo¹⁹ también se haya inscrito dentro de las tendencias propias del paradigma del estado constitucional, de aquí que exista una significativa ampliación en el marco de tutela de derechos, no solamente para aquellos que se reconocen en el texto constitucional, sino también para los que provienen de los tratados internacionales. La constitución

17. Como ejemplo de las posturas en contra se puede consultar el opúsculo de Burgoa Orihuela, Ignacio, *¿Necesitamos una nueva ley de amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

18. Nos referimos al célebre relato titulado “A la puerta de la ley” que refleja las complejidades que la gente común tiene para acceder a los beneficios de la justicia. El relato de Kafka puede ser leído en las diversas compilaciones de obras completas del autor, que son de fácil consulta; así como en los capítulos inconclusos de *El proceso*, obra que tenemos a la vista: Kafka, Franz, *El proceso*, Barcelona, Lecturas Universitarias, 2009, p. 256.

19. Una interesante referencia sobre todas las implicaciones de la reforma constitucional en materia de amparo se puede ver en el libro de Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa-IMDPC, 2013.

rehúsa a enunciar un concepto de derechos fundamentales como materia del amparo, por el contrario, da apenas una noción estructural de ellos²⁰, a fin de que sea llenada con todos los bienes básicos y elementales que son necesarios para la vida buena, en una expresión de la dignidad humana.

De esta manera, el catálogo protegido por nuestra máxima institución procesal resulta sensiblemente enriquecido, primero por los derechos expresamente reconocidos en el texto supremo y en los acuerdos supranacionales; pero también –y esto es lo más importante– por todos los derechos no literalmente enunciados pero que son una consecuencia necesaria de aquellos que sí lo están, porque el nuevo canon interpretativo de la materia debe ser la mayor protección en beneficio de las personas.

Hay un nuevo bloque de derechos integrado ya no sólo por la ley fundamental del sistema, sino por todos los acuerdos celebrados por el estado mexicano que se insertan como derecho directamente aplicable por los jueces²¹. En relación con el asunto de la posición de los tratados en el orden jurídico esta inclusión no es menor; como bien dicen Marcos del Rosario y Raymundo Gil:

Derivado de esto se evidencia la supremacía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ya que, como consecuencia de la reforma, la autoridad no sólo estará obligada a respetar los derechos humanos garantizados en el texto constitucional, sino también aquellos que se encuentren reconocidos por estos tratados. El resultado de este bloque de constitucionalidad es la ampliación de la esfera de protección de las personas, poseyendo un espacio suficientemente dúctil, grande y efectivo, para hacer valer cualquier violación de derechos humanos.

De nueva cuenta el texto del nuevo artículo 103 constitucional y del 1º de la Ley de Amparo, hacen resurgir el cuestionamiento de si los tratados internacionales están al mismo nivel de la constitución, pese a que no se haya reformado el artículo 133 de la ley fundamental y de que estos acuerdos sigan siendo susceptibles de control de regularidad en lo que concierne a su apego a la Carta Magna.

Este es el quid de esta investigación, saber qué posición ocupan los tratados internacionales de derechos humanos en el orden jurídico nacional. Esta podía

20. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2010, p. 276.

21. Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo Fernando, *Hacia una nueva ley de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa-IIIJ/UNAM, 2010, pág. 128.

parecer una pregunta vacía y de escasa importancia; sin embargo no es así cuando nos damos cuenta que este ha sido uno de los grandes temas del constitucionalismo mexicano, primero ocupado por definir las relaciones –¿de coordinación?, ¿de dependencia?– entre el derecho federal y las leyes locales; y después entre el derecho federal y los tratados internacionales, ya sea en un mismo plano o bien en posiciones diferentes y subordinadas entre uno y otro.

El reciente pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, lejos de disolver el problema, ha acrecentado su vigencia y lo ha vuelto a poner en el foco de la discusión, y es por ello que decidimos dedicar esta investigación al estudio de tan importante temática, relativa a la eficacia de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo.

A lo largo de todos los temas tratados en este estudio quisimos poner en evidencia que el reto actual del derecho constitucional, tanto en su vertiente sustantiva como en su faceta procesal, es mayúsculo. Desde hace varios años el constitucionalismo mexicano se ha preguntado sobre la utilidad de sustituir o reformar integralmente a la constitución de 1917, pero parece que el punto nodal del derecho público mexicano estriba, más bien, en la búsqueda de las formas en que se deben llevar a la realidad los objetivos que han inspirado las recientes y trascendentales reformas constitucionales.²²

De este modo, la discusión ha resultado vigorosamente fortalecida y renovada en sus tópicos y soluciones a los problemas propios de la disciplina constitucional. Ahora, nuestra constitución y sus estudiosos han vivido “un cambio copernicano”, esta transformación jurídica lleva no solamente a cuestionarnos sobre las mejores formas de realizar la jurisdicción constitucional de la libertad, sino también sobre las más eficientes maneras de hacer realidad el control del poder en todas sus inexploradas formas y variantes.

Sin duda atestiguamos un nuevo amanecer del derecho constitucional, que no sólo ha vuelto a expresar –con toda excelsitud y belleza– que su razón última de ser es el respeto de la dignidad humana; sino que ha reivindicado para sí –con toda justicia– temáticas tan importantes como las reglas de interpretación del derecho en general, y en especial, sobre la materia de los derechos humanos.

²² Por los días en que se escriben estos párrafos ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, otro conjunto de reformas constitucionales en materia política, las cuales deben sumarse a la reforma en materia de derechos humanos y amparo y, años más atrás, en materia penal.

VI. Conclusiones de la tesis

Todo lo anterior nos permite concluir lo siguiente:

1. El Objeto de protección del juicio de amparo, en la aproximación analítica que se hizo en esta tesis es en este concepto en donde radica el problema mayor del juicio de amparo, que si bien ha sido renovado, en una comparación entre el esquema anterior y el nuevo, de tipo descriptivo, se advierte diversos momentos en los que este no solo se ha expandido sino que se ha reconfigurado normativamente pero no es sino hasta las reformas del 2011 en el que se ha pretendido una renovación pero la realidad es que sería una recuperación, una vuelta a sus orígenes para proteger los derechos humanos sin importar la fuente de estos. Es el elemento más importante en la evolución del juicio de amparo que de acuerdo con su concepción, produjo una inmovilidad conceptual o bien una expansión según la función tutelar que adoptara, y con la asignación tutelar el juicio de amparo se fue desnaturalizando pues la regulación normativa obedecía a la hinchazón que se produjo por esta asignación.

La orientación tutelar tuvo diversas exigencias operativas que obligo a complicar o complejizar el amparo en detrimento de la protección de los derechos fundamentales, porqué además servía para proteger otros aspectos del orden jurídico, por eso ahora con la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en nuestro orden interno se extiende el concepto de derechos protegibles pero que entran en conflicto por que el diseño estructural del juicio de amparo no obedece a la sola lógica de dar eficacia a los derechos fundamentales.

El objeto de protección vivió un momento clave en el siglo XIX cuando se admitió el denominado amparo judicial motivado por la incorrecta aplicación de las leyes con base a una interpretación cuyos argumentos forzaron una desnaturalización del fin con el que se había concebido el amparo.

Con la renovación del 2011 el objeto del amparo se extiende al orden internacional de los derechos humanos con lo que se amplía la tutela pero aún persiste la inercia casacionista que no lo hace un medio rápido y eficaz de protección de los derechos fundamentales.

2. En México el juicio de amparo es el proceso constitucional más importante para proteger y hacer efectivo los derechos fundamentales pero a partir de su diseño, provoca un estado de simulación debido a que no protege de una mejor manera los derechos fundamentales puesto que persisten obstáculos que impiden despliegue su tutela efectiva, precisando las causales de improcedencia que ni en la nueva ley de amparo del 2013 desaparecen, pues se conciben como presupuestos procesales indispensables para cumplir con la teoría general del proceso hacia donde se llevó al amparo con ello entonces no se maximizaron los derechos fundamentales sino que se limitaron operativamente en la práctica cotidiana de su exigibilidad en los tribunales.

Son diversos los obstáculos que el amparo tiene para garantizar los derechos fundamentales dificultando el acceso a la justicia, que sumamos los aspectos socioeconómicos y culturales complican sobre manera su vocación protectora desembocando en apenas revisiones de legalidad lo que restringe la protección eficaz de los derechos fundamentales, ha prevalecido en su estructura los elementos individualista y liberales del siglo XIX en una realidad completamente distinta.

3. Garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales tiene una doble dimensión, primero como garantía constitucional de carácter instrumental y segundo como derecho de acceso a un recurso jurídico efectivo cuando se vean vulnerados; lo que nos permite afirmar que eventualmente se puede configurar responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones convencionales. Tal sería el caso del artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en relación con el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen un recurso sencillo, rápido y sobre todo efectivo para garantizar la protección de los derechos fundamentales por lo que cada Estado debe tener en su orden jurídico una normativa constitucional ilegal que permita la efectiva aplicación de estos compromisos internacionales.

La preocupación más importante de los temas desarrollados en los capítulos de esta tesis se reflejan en determinar si el juicio de amparo es un mecanismo eficaz para la protección de los derechos humanos, lo cual constituyó uno de los ejes principales de esta investigación en la que optamos por describir su estructura y evolución y dejar para un posterior momento un análisis cuantitativo en el cual se utilice como variable fundamental la estadística que

describa como se resuelven los amparos en México, sobre todo mediante la aplicación del sobreseimiento devenido de las improcedencias constitucionales y legales, pero la decisión de postergar esto tiene que ver con que para que ello ocurra se necesita un diseño estructural que lo permita considerando que este es apenas un efecto de la causa principal que tiene que ver con la ingeniería con que se diseñó el amparo y que se analizó descriptivamente en los trabajos que conforman esta tesis.

Tal como se concibió el juicio de amparo deniega el derecho de acceso a la justicia para reclamar la violación de los derechos fundamentales porque no reúnen los estándares de protección que contemplan los instrumentos internacionales ni siquiera para los derechos de libertad o individuales, ni mucho menos para los derechos sociales y de solidaridad, no obstante que existe el deber de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos fundamentales sin distinciones y aun más se debe otorgar la mayor protección a la persona en quien debe estar centrado este proceso constitucional de amparo.

4. La naturaleza del juicio de amparo debe darnos la respuesta al cuestionamiento de si es un recurso sencillo, rápido y efectivo con el cual se asegure el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, porque no está exento de tecnicismos innecesarios excesivamente complejos que afectan su eficacia y por ende no permite obtener justicia. El carácter que tiene nuestro juicio de amparo como vimos en los capítulos de esta tesis no son los de un recurso efectivo para la protección de los derechos fundamentales, y lamentablemente el problema no se trata de solo un ajuste a la legislación se requiere de toda una dogmática que convierta el amparo en un medio de acceso efectivo a la justicia, pues como se advierte la ineficacia también es judicial debido a la deficiente aplicación del amparo.

Si bien es cierto se deben delimitar el contenido del derecho al acceso de la justicia este de cualquier modo es un derecho de enunciación general que actúa como la puerta de acceso a los demás derechos por lo tanto no exige una muy minuciosa regulación pues su gran amplitud hace que se conciba como el derecho a tener derechos.

En el proceso de renovación de juicio de amparo se denota que se incorporan básicamente criterios jurisprudenciales lo cual resulta insuficiente debido a que cuando se vulneran derechos fundamentales conceptos como

quejoso, autoridad responsable, interés jurídico o legítimo, sobreseimiento o improcedencia, entre muchos otros, suelen constituir impedimentos para acceder a la justicia porque no se tiene un recurso jurídico eficiente y aunque pueda afirmarse que este se cumple con el amparo se queda en un mero aspecto formal, mas no efectivo.

5. El diseño arquitectónico del juicio de amparo mexicano presenta deficiencias de la mayor importancia que ni siquiera son mencionadas en la doctrina por su poca o nula presencia en el régimen constitucional o legal tal es el caso de la nula regulación de una indemnización a las víctimas que vieron violados sus derechos humanos, aunque no exista la legislación correspondiente o esta no tenga posibilidades de aplicarse no exime la responsabilidad de hacerlo, entonces la efectiva protección de los derechos fundamentales también contempla el resarcimiento de los daños que ocasione su vulneración lo cual hasta ahora no ocurre. El problema principal en México, entonces es su afectiva protección lo que no permitirá otros reclamos.

6. El juicio de amparo ha ido mutando su naturaleza originaria, renegando de la idea con que se creó, en su evolución y desarrollo se ha complejizado y ha quedado rezagado en cuantos sus fines y propósitos.

Nuestra institución procesal surgida en el siglo XIX tomó un rumbo diferente, a partir del fenómeno expansivo que no lo hizo evolucionar sino inflamarse al adoptar una agobiante tarea que lo ahogo en la ineficiencia con la diversificación de procesos a partir de actos reclamados confiriendo una función tutelar específica que devino en un análisis autónomo y en un muy reducido sector quedaron los derechos fundamentales no obstante existe una falta de discusión y análisis de estos temas de tan delicadas consecuencias pues el amparo es un medio de defensa difícil de comprender e inaccesible al ciudadano común pero sobre todo hasta ahora no ha logrado por diseño ser eficaz, ha sido sobre regulado sobre todo en aspectos técnico procesales que no han logrado proteger otro tipo de derechos como lo derechos sociales y de solidaridad.

Hasta ahora el juicio de amparo no es un medio útil porque no protege realmente los derechos fundamentales de las personas.

7. El juicio de amparo debe replantearse en sus principios estructurales y desde la doctrina modificar lo que común mente se denomina principios de

juicios de amparo para ir eliminando aquellos que solo lo oxidan y lo mantienen inamovible repitiendo los desaciertos históricos.

Es necesario replantear un concepto básico para que el amparo sea un medio más eficaz, con la inclusión del principio de efectividad como un elemento fundante, porque el amparo debe ser útil es decir servir para lo que se concibió.

El principio de efectividad que se propone se incorpore debe conferirle al juicio de amparo la capacidad de lograr el efecto que se espera de él para que despliegue una defensa real, que tenga un resultado práctico positivo tal como se advierte con la institución jurisprudencial y ahora legal de la apariencia del buen derecho donde se persigue una finalidad practica y que generé un efecto pedagógico en la autoridad en el sentido de que es lo que no puede y ni debe hacer de ninguna manera.

El principio de efectividad le permitirá al amparo que logre los fines que se esperan de él en cuanto a la agilidad y prontitud sin cuestiones que lo entorpezcan innecesariamente.

Se debe incorporar un principio estructural, que puede denominarse principio de efectividad del juicio de amparo que de manera crítica vaya corrigiendo las disfunciones de principios que conservan y reproducen y la ineficacia del amparo para proteger derechos fundamentales. Este principio se puede construir mediante un estándar de efectividad a través del concepto de mayor beneficio, el cual determina la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, y determinar cuál de ellos de resultar fundado se traducen en un beneficio jurídico superior en comparación con los otros, determinar el de mayor relevancia y descartar los que no mejoran el beneficio alcanzado por ese, es decir deberá atenerse al de más trascendencia. Además deberá ser observado con el mismo rigor que los principios tradicionalmente aceptados.

8. El diseño de los distintos recursos de la justicia constitucional local que pretende proteger derechos fundamentales y que se abordó en uno de los capítulos de esta tesis presenta dos aspectos fundamentales.

La justicia constitucional local y los diversos medios de protección que se han implementado en diversas entidades federativas constituyen un

complemento importante para la protección de los derechos fundamentales y a primera vista parece que extienden la garantía tutelar sin embargo fueron diseñados bajo la misma lógica del juicio de amparo, su estructura no permite el despliegue de una protección efectiva pues también contiene o reproduce los aspectos que obstaculizan su eficacia, a grado tal que se les conoce a estos recursos como amparo local.

Un segundo aspecto es su incapacidad para tutelar de manera eficaz los derechos fundamentales pues se confunde legalidad y derechos humanos, desde una visión positivista y muy poco garantista en aras de la seguridad jurídica, pues aún se discute y parece que no se termina un catálogo de derechos fundamentales y por tanto se dirigen a un universo difuso e indeterminado que suele confundirse con el objeto del juicio de amparo federal.

9. Las restricciones de los derechos fundamentales en la constitución, alguna expresas y otras explícitas no corresponden a los estándares internacionales de esos derechos y el juicio de amparo se ve impedido de invalidarlas pues opta por el texto constitucional y solo de manera muy excepcional encontramos juzgadores que mediante el control de convencionalidad resuelva armonizar el derecho interno con el internacional.

No es claro si algunos derechos de fuente especial se han protegidos por el juicio de amparo pues no se contempla la tutela autónoma de un derecho consagrado en tratados internacionales lo que se traduce en una restricción agravada por la falta de garantía tutelar.

10. La improcedencia del juicio de amparo como vimos en los capítulos de esta tesis constituye el principal obstáculo para su eficacia, y por tanto contraviene al derecho internacional de los derechos humanos y le ha permitido al Poder Judicial de la Federación en México implementar una política pública de resolver sin decidir con lo que se opera de manera especulativa un proceso constitucional que mucho tiene de simulación por su poca eficacia dejando por resolver la asignatura más importante de la justicia constitucional: la protección de los derechos fundamentales.

Ciudad Universitaria, Aguascalientes; septiembre de 2016
José Alfredo MUÑOZ DELGADO

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España 2012.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*. México Porrúa 2008.
- A
- RTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª edición, México, Oxford University Press, 2008.____, *Tratado de derecho constitucional*, IV tomos, 1ª edición, México, Oxford University Press, 1999.
- ASTUDILLO REYES, César. *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. IJ UNAM, México 2011.
- , *Reflexiones sobre los sistemas de justicia constitucional en México*, IJ UNAM, México 2013
- BATIZA, Rodolfo. *Un Preterido Antecedente Remoto del Amparo*. Revista Mexicana de Derecho Público, número 4, abril-junio 1947, México 1947.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, 16ª edición, México, Porrúa, 1999.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Apuntes para una Teoría Procesal del Amparo*. Primera Parte, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Sección Previa, número 7, México 1975.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19º edición, México, Porrúa, 2007.
- _____, *El juicio de amparo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2009.
- BUSTILLOS CEJA, Julio Gabriel, *El Amparo Directo en México. Evolución y Realidad Actual*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- _____, *Federalismo Judicial a través del Amparo*, México, IJ-UNAM, 2010.
- _____, *Surgimiento y Decadencia de la Casación en México*, En Reforma Judicial. Revista Mexicana de Jurisprudencia número 3, enero-junio, 2004.
- _____, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*. México, IJ UNAM, 2009.
- CALAMANDREI, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, 7ª edición, Buenos Aires, Editorial El Foro, 1996.
- CAPELLETTI, Mauro, *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la Legitimidad de la Justicia Constitucional*. En Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, número 17, mayo-agosto 1986.
- _____, *La Justicia Constitucional, Estudios de Derecho Comparado*. UNAM, México 1987.

- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- _____, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- _____, *¿Tercero ausente? Ensayos sobre el poder judicial*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008.
- _____, (compilador) *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, 4ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- _____, (compilador) *Argumentación jurídica. El juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*, 2ª edición, México, Porrúa, 2012.
- CARNELUTTI, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, México, Oxford University Press, 2000, pág. 245.
- CARPIZO MAC-GREGOR, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- _____, y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho constitucional*, 5ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- _____, *La constitución mexicana de 1917*, 13ª edición, México, Porrúa, 2002.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder judicial*, 2ª edición, México, Porrúa, 2005.
- CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, 48ª edición, México, Porrúa, 2008.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional*, 6ª edición, México, Porrúa, 2008.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Los Recursos en el Juicio de Amparo*, 3ª Edición, México, Porrúa 2010.
- CIENFUEGOS SALGADO, David. *Historia Constitucional de las entidades federativas*. México, Porrúa IJ UNAM 2007.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, 1ª edición, Madrid, Civitas, 1991.
- CONDE DE LA CAÑADA, *Observaciones Prácticas sobre Recursos de Fuerza*. Madrid, Sin Editorial 1794.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. 3ª Edición, México, Librería de Charles Bouret, 1906.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, 1ª edición, México, Porrúa, 2008.
- _____, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, 2008.

- _____, y PÉREZ DE ACHA, Luis, *La defensa de la constitución*, 2ª edición, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Historiografía Política del México Moderno*. Colegio Nacional, México 1953.
- COUTO, Ricardo. *Tratado Teórico Práctico de la suspensión en el Amparo*, 2ª Edición, México, Porrúa 1957.
- COUTURE ETCHEVERRY, Eduardo Juan, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3ª edición, Buenos Aires, Depalma, 1978.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, traducción de Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José María Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe, 5ª edición, Barcelona, Ariel, 1996.
- DUBLÁN, Manuel, *En el Juicio de Amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN 1999.
- DWORKIN, Ronald, *Law's empire*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- ECHANOVE TRUJILLO, Carlos, *Como presentó Rejón sus Ideas sobre Amparo a la Nación*. México, UNAM, 2002.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Librería de la Rosa, París 1851.
- ESCOBAR FORNOS, Iván, *Introducción al derecho procesal constitucional*, 1ª edición, México, Porrúa- Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo II, Editorial Polis, México 1938.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría general del derecho procesal*, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi, *La Fuentes de la Legitimidad de la Jurisdicción*, INACIPE, México 2010.
- _____, *La Esfera de lo Indecidible y la División de Poderes*. En Estudios Constitucionales, año 6, número1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Chile 2008.
- _____, *Poderes Salvajes. La crisis de la Democracia Constitucional*. Madrid, Trotta 2011.
- _____, *Derechos y garantías, La ley del más débil*. Madrid, Trotta 2010.
- _____, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta 2010.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2001.

- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, 1ª edición, Santiago de Querétaro, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2002.
- _____, y FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, *Derecho de amparo*, 1ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- _____, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18ª edición 6ª, reimpresión, México, Esfinge, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CORANDE, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1995.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 49ª edición, México, Porrúa, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 9ª Edición, México, Porrúa 2003.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, 2ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.
- _____, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª reimpresión, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2007.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, 1ª edición, Santiago de Querétaro, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2002.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; y JAY, John, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México 1986.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Teoría de Derecho. Cuestiones Relevantes*, 2ª Edición, México, IJ-UNAM, 2013.
- KAFKA, Franz, *El proceso*, Barcelona, Lecturas Universitarias 2009.

- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución (La justicia constitucional)*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- _____, *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio Comparado de las Constituciones Austriaca y Norteamericana*, En Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, número 12, julio-diciembre 2009, Porrúa, México 2009.
- _____, *Teoría general del derecho y del estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 1ª reimpresión de la 3ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- LANDA ARROYO, César, *Derechos fundamentales y justicia constitucional*, 1ª edición, México, Porrúa- Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2011.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. Tomo 2, Editorial Alfa, Buenos Aires, Argentina, 1953.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica 1972.
- LOZANO, José María, *Tratado de los Derechos del Hombre*, Porrúa, México 1986.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo. Primer curso*, 5ª edición, México Oxford University Press, 2009.
- MEJÍA, Miguel, *Errores Constitucionales*, México, UNAM 1977.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición, México, Porrúa, 1993.
- MUÑOZ DELGADO, José Alfredo, *Cuestiones constitucionales. Juicio de Amparo*, 1ª edición, Aguascalientes, Ciudades Invisibles, 2006.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de Amparo*. México, Porrúa 1993.
- OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, 1ª edición, México, Porrúa, 2004.
- OTS Y CAPDEQUÍ, José María, *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*, España, Editorial Aguilar 1968.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 9ª edición, México, Oxford University Press, 2007
- _____, *Teoría general del proceso*, 9ª edición, México, Oxford University Press, 2007.
- PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA, Ydalia, *La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1ª edición, México, Porrúa- Facultad de Derecho de la UNAM, 2006.

- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional*, 2ª Edición, Madrid, Trotta, 2010.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, 1ª edición, México, Porrúa, 2002.
- RABASA ESTEBANELL, Emilio, *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, 5ª Edición, México, Porrúa 1993.
- RODRÍGUEZ CARRILLO, Silverio, *Juicio de Amparo en Materia Agraria*, México, Porrúa 2013.
- RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 1ª edición, México, Oxford University Press, 2007.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 12ª edición, México, Porrúa, 2009.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis Jurídico*, UNAM, México 2008.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, 8ª edición, México, Porrúa, 2006.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *El Poder Judicial Federal en siglo XIX*. México UNAM 1992.
- _____, *Fuentes para la Historia del Juicio de Amparo*. Senado de la República, México 2004.
- STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España 1987.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La audiencia constitucional en el amparo*, 4ª reimpresión, Colección Figuras Procesales Constitucionales No. 2, México, Poder Judicial de la Federación, 2012.
- _____, *La defensa de la constitución*, 1ª reimpresión, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano No. 5, México, Poder Judicial de la Federación, 2011.
- _____, *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, 3ª reimpresión, Colección Figuras Procesales Constitucionales No. 3, México, Poder Judicial de la Federación, 2012.
- _____, *Elementos de derecho procesal constitucional*, 2ª edición, México, Poder Judicial de la Federación, 2012.
- _____, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2ª reimpresión, México, Poder Judicial de la Federación, 2011

- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, 3ª edición, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38ª edición, México, Porrúa, 2006.
- _____, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª edición, México, Porrúa, 1999.
- _____, *Obras Completas*, México, Porrúa-ELD 2015
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*. 2ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.
- VALLARTA, Ignacio L. *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Ensayo Crítico Comparativo sobre esos recursos constitucionales*. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.
- _____, *Cuestiones Constitucionales Votos*, Tomo I, México 1881.
- VARIOS AUTORES, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, II tomos, 14ª edición, México, Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- VEGA, Fernando, *El Juicio de Amparo y Recurso de Casación Francesa*, En Revista de Legislación y Jurisprudencia, México 1889.
- VIGO, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, 1ª edición, México, Porrúa, 2003.
- VON BÜLOW, Oscar, *La Teoría de las Excepciones Procesales y Los Presupuestos Procesales*, Ediciones Jurídicas, Europa América, Argentina 1964.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo Fernando, *Hacia una nueva ley de amparo*, 3ª edición, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- ZWEIGERT, Konrad y KÖTZ, Hein, *Introducción al derecho comparado*, 2ª reimpresión, México, Oxford University Press, 2011.